



7.4.253

ÉLÉMENTS
DE
DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF.

CET OUVRAGE SE TROUVE ÉGALEMENT :

PARIS. . . .	{ Durand, Cotillon, Adelus, Pourchet, Fromont-Pernet,	} libraires, rue des Grès.
POITIERS. . .	{ Bources. Fradet.	
TOULOUSE. . .	{ Martegoutte et Compagnie. Dagallier.	
DJON. . . .	{ Lamarche. Decailly.	
CAEN. . . .	{ Huet-Cabourg. Clérissé.	
STRASBOURG.	{ Lagier F. Derivaux.	
RENNES. . .	{ M ^{me} Duchesne. Verdier. Blin.	
AIX. . . .	{ Aubin. Richaume.	
GRENOBLE. . .	Prudhomme.	
LYON. . . .	M ^{me} Durval.	

ÉLÉMENTS
DE
DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF,

OU EXPOSITION MÉTHODIQUE DES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC POSITIF
AVEC L'INDICATION DES LOIS A L'APPUI ;

SUIVIS

D'UN APPENDICE

CONTENANT LE TEXTE DES PRINCIPALES LOIS ET ORDONNANCES DE DROIT PUBLIC.

PAR E.-V. FOUCART,

Professeur de Droit administratif à la Faculté de Droit de Poitiers.

DEUXIÈME ÉDITION,

Revue et mise au courant de la Législation nouvelle par l'auteur.

TOME I.

PARIS,

VIDECOQ, LIBRAIRE, PLACE DU PANTHÉON, 4 et 6.

1839.

PRÉFACE.

Lorsque je publiai la première édition de cet ouvrage, je crus devoir, dans la préface, m'attacher à prouver la possibilité de l'enseignement du droit administratif, et à démontrer que son étude, indispensable aux juristes non moins qu'aux administrateurs, était utile à tous les citoyens qui dans un gouvernement libre ont toujours besoin de connaître les droits dont ils jouissent et les charges qui pèsent sur leurs personnes ou sur leurs biens. C'est qu'alors on se faisait une idée très-confuse de la science du *droit administratif*; son enseignement, longtemps interrompu, n'était rétabli que depuis peu d'années dans la faculté de droit de Paris, et j'étais encore le seul professeur qui le donnât dans les facultés des départements. Aujourd'hui les choses sont bien changées. Dans chacune des neuf écoles du royaume, il existe une chaire de droit administratif; et si le temps que l'on consacre à cette étude est encore insuffisant, du

moins les jeunes gens reçoivent-ils des connaissances générales qu'ils peuvent féconder plus tard.

D'autre part, des lois nouvelles en étendant les droits électoraux et d'éligibilité, en appliquant le principe de l'élection à l'organisation municipale et départementale, ont appelé à la vie politique une foule de citoyens qui ont éprouvé le besoin de se livrer à des études auxquelles jusqu'ici ils étaient restés étrangers ; dès lors les ouvrages spéciaux et les recueils périodiques sur le droit administratif se sont multipliés, et les connaissances générales sur cette matière sont devenues le complément indispensable de toute bonne éducation.

Il ne me reste donc que quelques mots à dire sur le plan de cet ouvrage et sur les améliorations qu'il a reçues dans cette nouvelle édition.

Chargé en 1832, dans la faculté de droit de Poitiers, d'un enseignement dont je sentais toute l'importance, obligé par les règlements universitaires de réunir dans mon cours toutes les connaissances indispensables, non-seulement aux simples citoyens, mais encore aux fonctionnaires publics et aux magistrats, j'ai rassemblé tous les matériaux qui devaient m'aider dans mon travail, et j'ai trouvé :

1° Des ouvrages spéculatifs ;

2° Le Bulletin des Lois et des compilations méthodiques extraites de ce bulletin, augmentées des circulaires et des instructions ministérielles ;

3° Des traités spéciaux sur quelques matières , et quelques rares commentaires ;

4° Des recueils de jurisprudence et des ouvrages qui en présentent systématiquement le résumé.

Les ouvrages spéculatifs n'apprennent pas le droit positif, il est renfermé dans le Bulletin des Lois ou dans les compilations qui en sont extraites. Mais ces volumineux recueils contiennent pêle-mêle et les lois existantes et celles abrogées, et les dispositions fondamentales et celles de détail. Tous ces actes législatifs , dont la lecture est si fatigante, même pour les hommes qui en ont l'habitude, sont presque toujours inintelligibles pour ceux auxquels je devais m'adresser ; il fallait rechercher l'esprit de ces lois, enchaîner les conséquences aux principes, et présenter ainsi quelque chose qui pût éclairer l'esprit sans le fatiguer, et le rendre propre à faire plus tard des recherches fructueuses.

Les traités me présentaient cet ordre méthodique, ces deductions logiques, ces explications lumineuses qui font en quelques pages comprendre l'esprit de toute une législation ; mais ils sont en petit nombre, et douent de grands développements à des matières que j'étais obligé de restreindre pour les proportionner aux autres parties de mon cours.

Enfin, les recueils de jurisprudence et les ouvrages qui en contiennent le résumé, tout en complétant la législation, ne sont bons que pour ceux qui la connaissent déjà.

Ces différents livres , à l'exception des traités en petit nombre, comme je l'ai dit, supposent une science à créer ,

ou une science existante , et à laquelle leurs lecteurs sont déjà initiés. Mais le livre d'initiation , celui qui se place entre les traités spéculatifs et le Bulletin des Lois , qui dit comment le droit positif a formulé les principes du droit naturel, et qui donne la clef de la législation, ce livre n'existait pas : c'est celui que j'ai entrepris de composer.

Tout se tient dans le *droit public*, depuis les principes constitutifs du gouvernement jusqu'aux règles qui déterminent les attributions du fonctionnaire le plus humble de la hiérarchie administrative. Les intérêts politiques de la société ne peuvent être séparés de ses intérêts matériels ; car , après tout , les premiers ne sont que la garantie des seconds. Aussi voyons-nous que les mêmes lois règlent souvent les uns et les autres , et que les organes de l'autorité politique sont aussi les organes de l'autorité administrative. Il a donc fallu réunir dans ce même livre le *droit politique* et le *droit administratif*, parce que la connaissance de l'un serait incomplète sans la connaissance de l'autre.

La matière ainsi déterminée, j'ai traité, dans une première partie, du pouvoir considéré dans son organisation, dans ses attributions et dans ses divisions ; des personnes sous le point de vue politique, des droits que la loi leur attribue , des charges qu'elle leur impose et dont elle frappe leurs biens.

Dans la deuxième partie, j'ai développé tout ce qui tient plus spécialement à l'administration générale du royaume et à l'administration locale des départements , des arron-

dissements, des communes, des établissements publics.

Enfin, dans une troisième partie, qui est le complément des deux autres, j'ai fait connaître l'organisation des tribunaux administratifs, les règles de leur compétence et de leur procédure.

Je me suis efforcé, sur chaque matière, de remonter à l'esprit des lois qui la régissent et d'en faire connaître les principales dispositions; mais, comme sous l'empire d'une législation positive les expositions de doctrine n'ont de valeur qu'autant qu'elles reproduisent l'esprit du texte, et que d'ailleurs je ne pouvais souvent que résumer les principes sans entrer dans les développements, j'ai pris soin d'indiquer en note les articles des lois, qu'on peut lire soit comme des autorités qui justifient mes propositions, soit comme un complément de la matière. Quelques lois m'ont paru d'une assez grande importance pour que j'en fisse une explication plus approfondie; j'ai cru utile de les réunir dans un Appendice, afin que les étudiants et les personnes qui n'ont point le Bulletin des Lois pussent les consulter. Dans d'autres circonstances, ne pouvant insérer entièrement des lois très-étendues, quelquefois abrogées en grande partie, j'ai cité dans le texte ou dans les notes celles de leurs dispositions qui me semblaient assez importantes pour être placées sous les yeux des lecteurs. Enfin je me suis appuyé autant qu'il m'a été possible sur la jurisprudence du Conseil d'état et de la Cour de cassation, dont j'ai toujours indiqué les monuments.

Ainsi ce livre, pour les étudiants qui suivent mon cours, est le résumé de mes leçons; pour tout le monde c'est un abrégé, que je me suis efforcé de rendre clair et méthodique, de la science générale du *droit public*, dont la connaissance doit précéder toutes les applications et toutes les études spéciales.

Le prompt débit de la première édition de cet ouvrage m'a prouvé qu'il avait atteint son but et qu'il répondait à un besoin véritable. J'ai dû apporter dans la seconde édition les améliorations qui m'ont été suggérées par de nouvelles études. J'ai modifié en quelques points les divisions, donné plus d'étendue aux chapitres que j'ai fait précéder de sommaires, et développé quelques matières que je n'avais fait d'abord qu'indiquer.

Depuis 1834 la législation a fait des progrès. Nous devons aux quatre dernières législatures les lois sur les chemins vicinaux, sur les attributions municipales et sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. J'ai fait connaître cette nouvelle et importante partie de notre droit public.

Qu'il me soit permis, en terminant, de présenter quelques observations qui me semblent fort opportunes dans un moment où l'on s'occupe de fonder l'enseignement du droit sur de nouvelles bases; il s'agit des conditions de capacité et d'instruction qu'il serait nécessaire d'exiger d'un grand nombre de fonctionnaires publics. Depuis longtemps la législation est entrée dans cette voie, pour ce qui concerne

l'ordre judiciaire et le barreau ; on ne peut être juge ni avocat sans justifier d'études et d'examens. Pourquoi n'en serait-il pas de même dans l'ordre administratif ? Faut-il moins d'instruction pour appliquer les lois de droit public que celles de droit privé ? Les intérêts de la société sont-ils moins graves que ceux des familles ? Et d'ailleurs les intérêts des familles ne sont-ils pas souvent compromis par des décisions administratives ? Pourquoi des juges qui prononcent à huis-clos et sans débat ne seraient-ils pas aussi instruits que ceux devant lesquels des avocats ont pu exposer publiquement les moyens de leurs clients ?

Ici je ne parle pas seulement de l'étude du droit administratif, dont il est trop évident que les administrateurs ne peuvent se passer ; mais je vais plus loin , et je demande qu'on exige d'eux des études complètes de droit. Ces études, qui portent sur toute la législation, qui nécessitent un travail de plusieurs années, et qui sont éprouvées par des examens publics, peuvent seules donner l'intelligence des lois et l'habitude de leur application.

D'ailleurs tout se tient dans le droit , et l'administrateur est souvent obligé d'avoir recours aux règles du Code civil ; par exemple , il ne peut ignorer ce qui est relatif à la condition civile des personnes, qui détermine souvent leur condition politique , à la distinction des biens , aux contrats qu'il peut être chargé de passer ou d'interpréter , aux hypothèques , à la prescription , etc., etc.

Sans doute il est des fonctions administratives qui n'exi-

gent pas les études dont je viens de parler, et qui peuvent sans danger être confiées à des hommes que l'expérience seule a éclairés. Mais il en est d'autres pour lesquelles elles me paraissent indispensables ; ainsi les conseillers de préfecture, véritables juges administratifs, les conseillers d'état qui font partie du comité de justice administrative, et ceux qui coopèrent au jugement des affaires contentieuses, devraient avoir fait preuve d'études de droit. Je dirai la même chose des préfets, auxquels une haute responsabilité est imposée, et qui sont à la fois des administrateurs et des juges ; si quelques exceptions paraissent nécessaires, elles devraient être très-rares et motivées sur d'anciens et honorables services administratifs. Les sous-préfets pourraient avec moins d'inconvénients être affranchis de la règle, parce qu'ils n'agissent en général que sous la direction du préfet ; mais cependant on devrait s'attacher à choisir de préférence ceux que des études solides auraient préparés à la pratique des affaires. Ce serait d'ailleurs un moyen de former des préfets instruits et capables.

Plus que jamais le gouvernement doit exiger des connaissances étendues des hommes auxquels il confie les hautes fonctions administratives. Le besoin de la société aujourd'hui, c'est la *légalité* ; l'esprit d'examen est répandu partout, il pénètre dans les cabinets des administrateurs, éclaire les coins les plus obscurs des bureaux, et, trop souvent hostile, il dénonce des erreurs et des négligences comme des attentats aux libertés publiques. Il faut donc

que les hauts fonctionnaires administratifs aient fait une étude complète des lois, sinon ils seront placés à l'égard de leurs administrés dans une position d'infériorité qui enlèvera au gouvernement toute son autorité et toute sa force.

Une ordonnance du 4 octobre 1820 statue que les jeunes gens qui se destinent aux fonctions administratives suivront pendant deux années le cours de droit administratif, et subiront sur cette matière un examen spécial, dont il sera fait mention dans leurs certificats d'aptitude et dans leurs diplômes. Cette ordonnance était un premier pas dans la voie des améliorations; elle excitait l'émulation des étudiants, en leur faisant entrevoir que des études plus approfondies seraient pour eux un titre à l'admission dans les fonctions publiques, et elle permettait à l'administration de choisir en connaissance de cause ceux qui présentaient le plus de garanties d'instruction. Malheureusement elle est tombée en désuétude et n'a même, je crois, jamais été appliquée. Cependant elle offre, bien qu'insuffisante, un puissant encouragement à des études que l'on ne saurait trop recommander. J'en sollicite avec ardeur le rétablissement ou l'application, en attendant que d'autres améliorations puissent être effectuées.

En effet, créer des chaires de droit public, c'est vouloir qu'elles soient utiles pour les services publics; offrir cet enseignement aux jeunes gens, c'est leur dire au nom du Roi ce que l'empereur Justinien disait aux étudiants de son

temps , en leur adressant ses Institutes : « *Summâ itaque*
» *ope et alacri studio has leges nostras accipite , et vosmet-*
» *ipsos sic eruditos ostendite , ut spes vos pulcherrima foveat*
» *toto legitimo opere perfecto , posse etiam nostram rempu-*
» *blicam in partibus ejus vobis credendis gubernari.* » (In-
stitut. præmium, § 7.)

REMARQUES IMPORTANTES.

T. 1, page 225, en parlant de l'arrestation des aliénés par voie administrative, nous disions qu'un projet de loi sur cette matière était soumis aux Chambres : ce projet a été adopté dans la session qui vient de s'écouler, et ses dispositions nous ont paru assez importantes pour que nous en ayons fait l'objet d'un chapitre supplémentaire, t. 3, p. 377.

T. 1, p. 370 et 371, il est question des poids et mesures tolérés par le décret du 12 février 1812. On a omis d'ajouter que la tolérance de ces poids et mesures doit cesser au 1^{er} janvier 1840, en vertu de la loi du 4 juillet 1837 dont on trouve le texte à l'appendice.

T. 1, p. 471, 472, 473, 480, il est parlé de la compétence des juges de paix en matière de brevets d'invention, d'après les dispositions des lois du 7 janvier et du 15 mai 1791. Depuis l'impression de cette partie de l'ouvrage, a paru la loi du 25 mai 1838 sur les justices de paix, qui a changé le droit à cet égard, et dont l'article 20 renvoie les questions de nullité et de déchéance des brevets devant les tribunaux de première instance, et les questions de contrefaçon devant les tribunaux de police correctionnelle.

T. 1, p. 670, il est traité de la législation sur les mines ; depuis l'impression, il a été publié sur cette matière une loi dont les dispositions sont analysées dans le chapitre supplémentaire du 3^e volume, p. 377.

T. 2, p. 133, on a omis de ranger au nombre des contributions indirectes le droit sur les sucres indigènes établi par la loi du 18 juillet 1837.

T. 2, p. 442, en note, et 490, nous avons indiqué comme se trouvant à la fin du 3^e volume deux dissertations sur des questions de cours d'eau qui ont été insérées à la fin du 2^e volume, p. 591 et 615.

Nota. Les lois et ordonnances marquées d'un astérisque sont celles dont le texte se trouve à l'Appendice. Nous avons cru devoir insérer dans leur entier les lois et ordonnances qui composent cet Appendice, bien que souvent leurs dispositions se trouvent abrogées ou modifiées par des actes postérieurs. Il ne faut donc le consulter que comme un complément de l'ouvrage, et se reporter, pour connaître le véritable état de la législation sur chaque matière, aux chapitres spéciaux où il en est traité.

PROLÉGOMÈNES.

Le mot *droit* reçoit plusieurs acceptions.

Tantôt il indique l'ensemble des lois sur une matière, ou plutôt le résultat général de leurs dispositions; on dit le *droit civil*, le *droit criminel*, le *droit romain*, le *droit français*, etc. Tantôt il signifie l'art de connaître et d'appliquer les lois.

Dans un sens plus restreint, il exprime les facultés conférées par les lois. Tels sont le *droit de voter dans les assemblées électorales*, le *droit de disposer de ses biens par testament*, le *droit de contraindre un débiteur au paiement*.

Dans un sens plus restreint encore, il est employé comme synonyme d'impôt. On dit les *droits de timbre*, d'*enregistrement*, etc.

Le *droit*, pris dans le sens général de ce mot, se subdivise suivant la source des lois dont il découle, ou suivant leur objet.

Sous le premier point de vue on distingue le *droit naturel*, qui dérive des lois que Dieu a mises dans le cœur de tous les hommes, et le *droit positif*, qui résulte de l'application du droit naturel faite par les hommes aux besoins de la société.

Le droit positif se subdivise :

En droit *écrit*, quand il a un auteur certain;

En droit *non écrit* ou *coutumier*, quand il résulte d'usages dont l'origine se perd dans la nuit des temps.

Suivant son objet, on divise le droit,

En *droit public* et *droit privé*.

Le *droit public* est celui qui règle les rapports de l'État soit avec les autres états, soit avec les individus.

Dans le premier cas, il reçoit les noms de *droit public externe*, *droit public international*, *droit des gens* (*jus gentium*).

Dans le second cas, on l'appelle *droit public interne*.

Le *droit public interne* comprend le *droit politique*, qui a rapport au gouvernement de la société, et le *droit administratif*, qui est relatif à la gestion de ses intérêts économiques.

Le *droit privé* règle les rapports des citoyens entre eux.

Il se subdivise en *droit civil* et *droit commercial*.

Nous nous occupons dans cet ouvrage du *droit public interne*, ce qui embrasse le *droit politique* et le *droit administratif*.

ÉLÉMENTS
DU
DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF.

INTRODUCTION

A L'ÉTUDE DU DROIT PUBLIC POSITIF FRANÇAIS.

SECTION I^{re}. — BASE PHILOSOPHIQUE DU DROIT PUBLIC.

SOMMAIRE.

1. *De la loi en général.*
2. *De la loi divine ou naturelle.*
3. *De la loi humaine ou positive.*
4. *La base de la législation positive est la connaissance de la nature de l'homme et de sa destinée.*
5. *La société est-elle de droit divin ou de droit humain?*
6. *Distinction entre le principe social et la forme de la société.*
7. *Qu'est-ce que la souveraineté et où réside-t-elle?*
8. *Résumé.*

1. Quand l'homme réfléchit sur tout ce qui se passe autour de lui, il est frappé de la succession régulière

de certains faits qui, soit dans l'ordre physique, soit dans l'ordre moral, se reproduisent d'une manière uniforme : d'un côté, le cours des astres, les phénomènes de la vie et de la végétation ; de l'autre, l'homme considéré comme être intelligent, la famille, la société, voilà, pour ainsi dire, deux mondes distincts, qui présentent, à un degré plus ou moins parfait, des idées d'ordre et d'harmonie. L'ordre et l'harmonie supposent des règles imposées soit à la nature inerte, soit à la nature intelligente ; ces règles, on les désigne sous le nom de *lois*.

2. Le suprême législateur est Dieu, créateur et conservateur de toutes choses ; c'est lui qui a donné à la matière des lois tellement admirables, que le plus grand effort de l'esprit humain a été d'en dévoiler quelques-unes, et que sa plus grande jouissance consiste à les étudier ; c'est lui qui a créé les lois plus merveilleuses encore et plus incompréhensibles, en vertu desquelles l'esprit a été joint à la matière pour composer l'homme, chef-d'œuvre de la création visible ; c'est lui enfin qui a placé dans la conscience humaine des lois qui, chez tous les peuples, dans tous les temps, ont été la règle de conduite des hommes vertueux.

L'ensemble de toutes ces lois constitue le *droit naturel*, qu'on appelle aussi avec plus de raison le *droit divin*, puisqu'il émane directement de Dieu qui lui a donné l'empreinte de sa sagesse et de son immutabilité : sagesse et immutabilité, tels sont les caractères qui distinguent le véritable *droit divin* des institutions passagères qu'on s'est souvent efforcé de revêtir de ce beau nom.

Malgré son double caractère, la loi naturelle n'est point à l'abri des violations : l'homme, doué du magnifique privilège de la liberté morale, en use trop

souvent pour satisfaire ses passions en foulant aux pieds ses devoirs ; trop souvent aussi son intelligence obscurcie ne discerne plus les règles du bon et du juste, et il erre au hasard au milieu des ténèbres de la barbarie. Tel est le triste sort de l'humanité ; mais la loi, pour être méconnue, n'en existe pas moins ; l'erreur et l'ignorance se dissipent, et le droit vainqueur reparait pour s'effacer de nouveau dans une autre crise sociale. Cette lutte du droit et du fait, du bien et du mal, presque aussi ancienne que le monde, durera autant que lui, et jusqu'à la fin elle se perpétuera avec des chances diverses. Elle a lieu sur un double champ de bataille, le cœur de l'homme et la société ; pour vaincre sur le second, il faut que le droit ait vaincu d'abord sur le premier, car les hommes corrompus ne peuvent former qu'une société oppressive et tyrannique, et le perfectionnement intellectuel et moral est la seule base solide de la société.

3. En effet, l'homme soumis à une loi qu'il n'a point faite devient cependant législateur à son tour. Dieu qui le créait à son image a voulu que sur ce point aussi il eût avec lui quelque ressemblance ; mais la mission qu'il lui a donnée ne consiste qu'à faire l'application des principes du droit naturel. L'homme doit donc s'efforcer, d'abord, de découvrir ces principes, de les dégager des nuages que l'ignorance et les passions répandent autour d'eux ; aussi, plus il est éclairé et moral, mieux il comprend sa nature et sa destination, mieux il découvre les moyens de réaliser le type immortel du beau et du bon qu'il porte gravé dans son cœur. Le produit imparfait de ses efforts reçoit le nom de *droit positif*.

4. Rien n'est plus funeste que de se tromper sur les principes dont on fait la base du droit positif, car la

logique rigoureuse ne sert plus ensuite qu'à enchaîner les unes aux autres une longue série d'erreurs. Trop souvent des esprits distingués d'ailleurs, se laissant entraîner dans un système qui repose sur une observation incomplète, créent une morale privée et sociale qui n'est point la morale véritable ; leurs déductions pénètrent dans les masses, y sont reçues comme des axiomes à l'abri de toute critique, et y portent des fruits de désordre et de mort. Tels ont été les effets de la philosophie sensualiste du dernier siècle, qui, malgré les efforts et les honorables conséquences de quelques-uns de ses organes, a produit les résultats les plus funestes pour l'homme et pour la société.

Aujourd'hui qu'une école philosophique, plus vraie parce qu'elle a placé son point de départ plus haut, a rappelé l'esprit humain à l'observation des phénomènes intérieurs trop négligés par le XVIII^e siècle ; aujourd'hui que l'on voit dans l'homme autre chose qu'un être matériel à organes perfectionnés, qu'on lui reconnaît une âme immortelle capable de comprendre le bien et le mal, douée du sentiment du devoir, et appelée à recevoir dans une autre vie la récompense ou la peine qu'elle aura méritée par sa conduite dans ce monde, les principes de la morale privée et sociale ont un fondement plus solide, et conduisent à de plus nobles conséquences. Ainsi le *sensualisme* partait du principe de l'*utile* ; le *spiritualisme*, au contraire, prend pour point de départ le *juste* : le premier arrivait à l'*épicurisme* dans la morale, à l'*absolutisme* dans le droit public ; le second prescrit en morale le *sacrifice au devoir*, et organise l'ordre social de manière à respecter les droits de tous.

5. La première question qui se présente quand on

s'occupe de la science du droit , est celle de l'origine de la société. Ici se produisent les théories développées avec tant d'entraînement et si peu de vérité par l'auteur du *Contrat social*. A l'entendre, l'état naturel de l'homme est la vie sauvage : chaque individu, dans l'origine, avait sur tous les autres un droit égal , absolu, inaliénable ; mais les hommes ont réfléchi un jour qu'il y aurait quelques avantages pour eux à vivre en société ; ils ont alors fait une convention synallagmatique , par suite de laquelle ils ont consenti à restreindre l'exercice de leurs droits primitifs, pour recevoir en échange la sûreté et les autres avantages sociaux ; de telle sorte que l'état de société ne serait que le résultat de la volonté des hommes, une de ces institutions positives qui pourraient exister ou ne pas exister, un contrat dont les parties contractantes pourraient, à chaque instant, se désister.

Une observation plus complète nous conduira à un résultat différent. La divine sagesse n'a rien fait d'inutile : elle a donné à toutes les choses créées des qualités qui font connaître leur but et qui indiquent la loi de leur nature. L'homme qui naît faible et nu, qui reste plus longtemps que tous les animaux hors d'état de pourvoir à sa subsistance, a plus longtemps qu'eux besoin des soins de ses parents ; son âme s'ouvre pour eux à des sentiments d'affection qui survivent aux soins qu'il en reçoit ; parvenu à la plénitude de son développement, il est assailli de besoins physiques et moraux qu'il ne peut satisfaire qu'au milieu de ses semblables ; il faut qu'il devienne à son tour chef d'une famille nouvelle qui, multipliant ses besoins et ses affections, multipliera les liens qui l'attachent aux autres hommes ; ce n'est qu'au milieu d'eux que ses facultés intellectuelles peuvent recevoir

ce développement dont on ne connaît pas les limites. La plus simple observation démontre donc d'une manière incontestable que l'homme est créé pour vivre en société, et l'expérience du genre humain prouve qu'il a été fidèle à cette loi, puisque nulle part il n'a été trouvé dans l'état d'isolement qui est la manière d'être de la plupart des animaux.

6. Ainsi le principe du droit public, comme celui du droit privé, est placé au-dessus des hommes : c'est une règle à laquelle ils sont tenus d'obéir sous les peines les plus graves. Mais en résulte-t-il que la forme de la société leur soit imposée comme la société elle-même ? Non, sans doute ; et rien dans la nature physique ou morale de l'homme ne conduit à cette conséquence ; on voit, au contraire, qu'il est tout aussi bien organisé pour vivre en république qu'en monarchie, et l'histoire nous montre les mêmes peuples passant successivement par les différentes formes de gouvernement. C'est que le but légitime de toute société est le plus grand bien-être possible de ses membres, et que les moyens d'arriver à ce bien-être varient suivant les lieux, les personnes et les temps. Si donc la société, quant à son principe, est de droit *divin* ou *absolu*, elle est, quant à sa forme, de droit *humain* ou *positif*.

7. Nous arrivons ainsi à une autre question, celle de savoir à qui appartient le pouvoir de créer ou de modifier la forme sociale, ou, en d'autres termes, où réside la souveraineté. Avant d'aller plus loin, il faut bien déterminer ce que l'on doit entendre par *souveraineté* : ce mot exprime la plus grande puissance humaine, le droit d'ordonner et la force de se faire obéir. Est-il nécessaire d'avertir que la souveraineté absolue n'est pas le partage de l'homme ? Oui,

sans doute ; car si cette loi n'est pas méconnue dans l'ordre physique , c'est qu'elle porte sa sanction avec elle ; là , malheur certain et immédiat à qui la viole : mais il n'en est pas de même dans l'ordre moral , où l'on ne voit pas toujours la peine suivre l'infraction , où l'homme , par conséquent , peut se faire illusion sur son pouvoir. Le tyran , quel qu'il soit , prétend à la souveraineté absolue ; tout ce qu'il veut est légal , tout ce qui est légal est juste. C'est dans l'Orient le principe des despotes ; c'était dans le moyen-âge la politique de Machiavel , et dans la Convention la doctrine de *la Montagne*. Mais , au milieu même de ses excès , la tyrannie rend hommage à la vérité , car elle aime à invoquer *le droit* comme principe de ses actes ; seulement elle en déplace la source , elle le fait découler d'elle-même au lieu de s'y soumettre comme à une force supérieure. C'est là , en effet , que se trouve le noeud de la question : puisque nous reconnaissons qu'il existe une loi morale supérieure à l'homme , qui est la source de toutes les lois positives , il ne s'agit plus que de trouver qui doit être l'interprète de cette loi.

D'après une école célèbre de publicistes , la souveraineté réside dans un homme revêtu d'un caractère sacré , chargé d'une mission divine qu'il transmet à ses héritiers ; lui seul a le droit de faire des lois , lui seul peut mettre quelques bornes à son pouvoir , et les concessions qu'il octroie il peut toujours les reprendre. Si Dieu avait voulu revêtir une autorité quelconque sur la terre , de ce pouvoir organisateur , il l'aurait fait connaître d'une manière certaine , soit par la révélation primitive à laquelle nous devons la connaissance des principes de la morale , qui est de tous les temps et de tous les lieux , soit par une révélation formelle semblable à celle qui a

régi le peuple hébreu. Or, les livres sacrés, qui sont le fondement de la foi des chrétiens, n'attribuent l'infailibilité qu'à *l'église*, et seulement en matière de dogme. L'église, ses ministres et son pontife n'ont aucun pouvoir *de droit divin* sur le temporel des états. Le système contraire, que l'on a mal à propos qualifié de *théologique*, n'a jamais été un article de foi ; il est resté l'opinion de quelques hommes. Puisque Dieu dans la révélation chrétienne n'est point intervenu pour régler les détails de la loi sociale, il faut en conclure qu'il a laissé ce travail aux hommes, et leur a ainsi donné *le droit* d'organiser la société de la manière qui leur paraît la plus convenable pour arriver au but légitime qu'elle doit atteindre.

Chaque nation puise donc en elle-même le droit de créer et de modifier la forme de son gouvernement. Le pouvoir n'est jamais, pour ceux qui le possèdent, qu'une délégation qui peut cesser, et nul ne s'en attribuerait la propriété sans usurpation. Tels sont, selon nous, les principes qui servent de base au droit public. Mais il ne suffit pas de poser les principes, il faut encore en régler l'application, et là, on ne le sait que trop, se présentent ordinairement les difficultés les plus grandes.

La nature, dit-on, a fait tous les hommes égaux ; l'égalité doit donc être la base de l'organisation politique : par conséquent, tous les membres d'une société ont le droit de coopérer à son gouvernement, en votant eux-mêmes les lois, ou du moins, quand il est nécessaire de déléguer momentanément le pouvoir, en contribuant tous à nommer ceux qui agiront en leur nom, de telle sorte que les lois et les actes de l'autorité soient réellement l'expression de la volonté du plus grand nombre ; hors de là il n'y a que tyrannie,

oppression d'une partie de la société par l'autre. La souveraineté nationale a donc pour élément la souveraineté de chacun , et le seul gouvernement légitime est celui dans lequel le peuple tout entier manifeste sa volonté par le suffrage universel.

Ceux qui soutiennent ce système partent d'un principe faux, en supposant entre les hommes , dans l'ordre naturel , une égalité absolue , qu'ils veulent reproduire dans l'ordre politique. Tous les hommes sans doute ont reçu de la nature un droit égal à la vie et au libre exercice de leurs facultés physiques et morales ; c'est pour mettre ce droit à l'abri des attaques de la violence , et pour lui donner toute l'extension possible , qu'ils se réunissent en société. Mais le but de la société ne peut être atteint qu'autant que les lois qui la gouvernent sont appropriées à ses besoins, et que les hommes qui participent au pouvoir législatif ou exécutif ont l'intelligence des questions sociales, et la volonté de les résoudre dans le sens de l'intérêt général. Il ne s'agit plus maintenant que de se demander si ces conditions de capacité se rencontrent à un degré suffisant chez tous les individus qui composent une société. Il est évident que la réponse est et sera toujours négative ; car d'abord les femmes et les mineurs sont naturellement placés, par la faiblesse habituelle de leur intelligence , dans une position d'infériorité que personne ne contestera. D'un autre côté, aussitôt qu'une société dépasse certaines limites de territoire et de population excessivement restreintes, ses intérêts se compliquent toujours assez pour qu'il y ait un nombre plus ou moins grand de ses membres qui , par suite de la faiblesse de leur intelligence , ne peuvent pas comprendre les questions de gouvernement et d'administration ; qui , par suite de leur position précaire

ou dépendante, ne peuvent pas donner un vote libre et désintéressé. Si maintenant on veut bien admettre que pour décider une question il faut la comprendre, on sera conduit à cette conséquence, que le droit de participer au gouvernement de la société ne peut appartenir à tous ses membres, et que l'égalité des droits politiques est condamnée par la nature elle-même, qui a fait l'inégalité des intelligences. Lors donc qu'il y a entre la difficulté des affaires et la capacité des individus, une disproportion choquante, l'égal répartition des droits politiques serait directement contraire au but de la société, car elle conduirait à faire dominer la matière sur l'esprit, ce qui est contraire aux lois de la conservation et du développement de toute société, comme de tout individu.

On pourrait croire que nous combattons ici une chimère (1), et qu'aucun publiciste n'a poussé si loin les conséquences du système de la souveraineté du peuple ; on peut dire que tous ou presque tous ont admis dans la pratique certaines exceptions. Nous reconnaissons le fait, et nous ajoutons même qu'aux Etats-Unis, où la souveraineté du peuple est le principe fondamental du gouvernement, les constitutions de la plus grande partie des Etats mettent des conditions à la jouissance des droits politiques ou prononcent certaines exclusions. Mais qu'en résulte-t-il ? que le système est abandonné par ceux-là même qui le préconisent. En effet, les exceptions sont toujours fondées sur l'idée que les individus que l'on y place ne peuvent sans danger

(1) Il nous suffirait de renvoyer pour la réponse à la constitution du 24 juin 1793, qui déclare également capables tous les Français sans distinction. V. *Déclaration des droits*, art. 25 et 29, et le texte de la constitution, art. 4, 57, 58, 59 et 60. Il est vrai que cette constitution n'a jamais été appliquée ; mais elle existe cependant comme essai pratique de la théorie démocratique la plus absolue.

pour la société jouir des droits politiques qu'on leur refuse ; et les raisons, quelles qu'elles soient, se réduisent toujours au défaut présumé d'intelligence des besoins sociaux. Or, toutes les fois que l'on éloigne *préventivement*, nous ne dirons pas une classe, mais un seul membre de la société de la participation aux droits politiques, on abandonne le principe de la *souveraineté de tous*, et on lui substitue le principe plus ou moins bien appliqué de la *souveraineté de l'intelligence*. Et que l'on ne dise pas qu'il ne s'agit ici que d'une dispute de mots ; que les partisans de la *souveraineté du peuple* et ceux de la *souveraineté de l'intelligence* sont d'accord au fond, puisque les uns et les autres admettent certaines exceptions, et qu'ils ne diffèrent que sur leur nombre et leur étendue ; car ce serait confondre le genre avec l'espèce, ériger en règle générale ce qui ne peut être qu'une exception très-rare et nécessairement limitée aux premières années d'une société. Les mots mal définis ont le plus grand danger en politique comme en morale. Si vous posez en principe général la souveraineté de tous et le suffrage universel, comment empêcherez vous ceux que vous aurez nourris de cette idée de revendiquer les droits que vous leur enlevez ? Ne seront-ils pas fondés à vous considérer comme des oppresseurs, et ne puiseront-ils pas dans le principe même de la constitution des armes pour soumettre la minorité intelligente à leur majorité ignorante et passionnée ?

Disons donc avec l'un des premiers publicistes de notre époque :

« Il y a des droits permanents et des droits variables, des droits universels et des droits qui ne le sont point. Tout individu possède et porte partout les premiers, à ce titre seul qu'il est né de l'homme et dresse son

front vers les cieux. Les seconds ne s'attribuent à l'individu qu'à d'autres conditions; et il peut, sans que la raison ni la justice en soient offensées, faire partie d'une société où il ne les possède point.

» Les droits permanents et universels aboutissent tous au droit de n'obéir qu'à des volontés justes et sages. Les droits variables sont tous contenus dans le droit de suffrage, c'est-à-dire le droit de juger, directement ou indirectement, de la sagesse des lois et du pouvoir (1). »

Ainsi, quant à la participation des individus au pouvoir, la *capacité* est la mesure du droit; ou, en d'autres termes, la souveraineté réside dans la portion intelligente de la société. En plaçant le droit là où se trouve l'intelligence, nous ne faisons qu'obéir à une loi de conservation et d'amélioration qui régit les sociétés comme les individus. Nous ne créons pas un système exclusif, car chaque homme peut toujours se perfectionner et acquérir les qualités qui le rendent propre à l'exercice de la souveraineté; et comme, par suite du mouvement de la civilisation, les lumières s'étendent, se restreignent ou se déplacent, la souveraineté s'étend, se restreint ou se déplace avec elles. Nous ne précisons pas une forme absolue de gouvernement; nous disons, au contraire, que cette forme dépend des besoins de la société aux différentes phases de son existence, et nous pensons qu'elle peut varier de la monarchie pure jusqu'à la démocratie la plus large; enfin, nous exprimons une idée qui, malgré les fréquentes victoires du fait sur le droit, se retrouve sans cesse dans l'histoire de l'humanité.

En effet, les anciennes traditions des peuples ra-

(1) M. Guizot, *Revue française*, 11^e livraison

content ordinairement qu'un Dieu , ou qu'un homme inspiré de Dieu , a tiré la société de la barbarie et lui a dicté des lois pleines de sagesse : n'est-ce pas là une naïve et poétique reconnaissance de la supériorité de l'esprit sur la matière ? Plus tard , et lorsque les siècles rapides de l'âge d'or ont disparu , l'histoire intérieure de chaque peuple se résume dans la lutte de l'intelligence et de la force , du droit et du fait. L'avénement au pouvoir d'une nouvelle classe de la société s'explique toujours par la supériorité de ses lumières ; cette classe garde le pouvoir tant qu'elle marche à la tête de la civilisation ; elle doit nécessairement le perdre dans un avenir plus ou moins reculé , quand elle se laisse dépasser par une autre.

Les changements qui ont pour résultat de mettre en harmonie le fait et le droit , en plaçant le pouvoir là où se trouve l'intelligence , s'opèrent d'eux-mêmes avec la lenteur et la majesté , mais aussi avec la puissance irrésistible qui accompagnent l'accomplissement de toutes les lois de la nature. Trop souvent à l'action bienfaisante des idées , l'homme substitue celle de la force , voulant dans son impatience hâter le moment fixé par l'éternelle sagesse à la perfection de son œuvre. Souvent aussi une résistance aveugle ou bien des attaques imprudentes soulèvent une tempête qui renverse tous les obstacles , mais ébranle en même temps la société jusque dans ses fondements. Ces grandes crises sont les maladies de l'ordre social : heureuse la nation qui ne les a point subies , et chez laquelle le progrès s'est paisiblement accompli par le seul effet du développement naturel de l'intelligence ! car l'intervention de la force compromet toujours le droit ; et les révolutions violentes , même les plus légitimes , laissent après elles des dangers aux-

quels on n'échappe qu'à l'aide de secours extraordinaires que Dieu n'accorde pas toujours aux peuples.

8. Ainsi, en résumé, l'homme est un être intelligent régi par des lois générales qui émanent de Dieu même, et dont la violation est punie soit dans ce monde, soit dans l'autre. Les lois positives ne doivent être que des conséquences et des applications de ces lois divines.

Sous le point de vue du droit public, l'état de société est l'état naturel aux hommes ; il ne peut exister sans un pouvoir qui détermine et qui règle les rapports des individus entre eux ou avec le corps social. Ce pouvoir n'a été confié d'une manière absolue à personne ; il émane donc de la société elle-même, qui peut en organiser l'exercice de la manière qui lui paraît la plus convenable.

Le droit d'organiser ainsi la société n'appartient qu'à ceux de ses membres qui ont assez d'intelligence pour comprendre ses besoins et trouver les moyens d'y satisfaire.

L'amélioration du régime social ne peut être qu'une conséquence de l'amélioration intellectuelle et morale des individus, mais elle en est toujours une suite nécessaire ; essayer d'amener cette amélioration par la force, c'est la retarder et la compromettre.

Tels sont les principes généraux qui nous paraissent devoir servir de base au droit public, et dont l'application doit être faite eu égard aux temps, aux lieux et aux circonstances. Les nations, en effet, sont soumises comme les individus à des influences physiques et morales dont il faut tenir compte, soit qu'on veuille créer des lois positives, soit qu'on se contente d'étudier celles qui existent. Ainsi le droit public de la France ne peut être bien compris qu'autant que

l'on a des idées justes sur sa position géographique, sur le caractère et les mœurs de ses habitants, sur les différentes phases de son histoire : c'est là une belle étude qui doit précéder celle de la législation, et à laquelle nous nous contenterons d'emprunter quelques résultats, qui feront l'objet de la section suivante.

SECTION II. — ÉLÉMENT HISTORIQUE DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS.

SOMMAIRE.

9. *Coup d'œil général sur la position de la France.*
10. *Différents peuples qui se sont succédé sur le sol de la France : Gaulois, Romains, Francs.*
11. *Institutions romaines, franques ; la féodalité, les communes, la royauté.*
12. *Effets du christianisme sur l'ordre social.*
13. *Résumé.*

9. La France, dont la superficie embrasse 52,760,279 hectares ou 26,709,42 lieues carrées (1), réunit toutes les conditions qui peuvent rendre un peuple heureux, libre et puissant ; défendue presque de tous côtés par d'admirables fortifications naturelles, elle ne redoute pas les invasions subites et générales qui pourraient la livrer par surprise aux nations étrangères, et la bravoure de ses enfants la place au premier rang des peuples guerriers de l'Europe. Les productions variées d'un sol fertile suffisent à tous ses besoins et lui permettent de se livrer à un commerce d'exportation rendu facile par le voisinage de deux mers ; sa population, qui est susceptible d'un grand développement intellectuel, a de tout temps donné naissance à des hommes qui ont poussé très-loin la pratique des beaux-

(1) Documents statistiques publiés par le ministre du commerce en 1835.

arts, l'étude des belles-lettres et celle des sciences physiques et morales.

La France cependant est bien loin d'avoir tiré le meilleur parti possible de tous ces éléments de prospérité : une grande portion de son sol encore en friche ou mal cultivée la laisse tributaire des étrangers pour des matières qu'elle-même pourrait produire ; le système du crédit industriel est encore dans son enfance, et les capitaux manquent trop souvent à l'industrie. Ainsi, par exemple, la France tire pour 40 millions de soie de l'étranger, et les trois quarts de son territoire sont propres à cette culture, jusqu'ici concentrée dans quelques départements et dirigée sans intelligence ; le commerce intérieur et l'agriculture sont entravés par le défaut de communication ; enfin, la plus grande partie de ses habitants, plongés dans l'ignorance, n'ayant d'autre moyen de subsistance qu'un travail précaire, dénués de tout esprit d'ordre et d'économie, sont exposés à l'entraînement de toutes les passions, et présentent un danger toujours imminent pour la société. C'est que dans notre pays une faible partie seulement de la population a fait de grands progrès dans la carrière de la civilisation ; les masses sont restées en arrière, entravées dans leur marche par des obstacles de toute nature, dont elles ne sont point encore affranchies aujourd'hui ; sous beaucoup de rapports elles sortent à peine de la barbarie, sous quelques autres elles y sont encore ; mais un point important a été obtenu ; les principes ont été reconnus et posés, ils brillent maintenant comme un phare lumineux qui finira par dissiper les ténèbres et par éclairer de ses rayons les parties les plus reculées.

10. L'histoire nous apprend que la population de la France se compose d'éléments empruntés à trois

peuples, les Gaulois, les Romains et les Francs, qui différaient entre eux de caractère, de lumières, de principes politiques; ces éléments divers, superposés d'abord les uns aux autres, se sont ensuite confondus et mêlés de manière à ne plus former qu'un seul peuple qui a conservé dans ses mœurs, dans ses lois, dans sa langue, des traces de sa triple origine.

Les Gaulois, comme tous les peuples dans l'enfance, avaient de grandes qualités et de grands défauts; à la bravoure s'alliait la cruauté, à la religion la superstition; ils paraissent avoir connu les arts nécessaires à la vie, et les avoir pratiqués avec succès; la littérature et les sciences morales étaient le partage d'une classe de prêtres qui unissaient souvent le pouvoir temporel au pouvoir spirituel. Cependant l'organisation politique n'était pas uniforme chez eux, elle variait suivant les temps et suivant les lieux; on la voit tantôt sacerdotale, tantôt aristocratique, tantôt démocratique. L'idée la plus juste qu'on puisse se faire des Gaulois, est celle d'un grand nombre de peuplades, réunies quand il le fallait pour la défense commune, mais différentes entre elles par leurs usages, leurs mœurs, et leur gouvernement (1).

Lorsque les Romains eurent soumis les Gaules, ils transportèrent au milieu de ces populations intelligentes, mais encore peu développées, les produits d'une civilisation avancée; les vainqueurs s'assimilèrent bientôt les vaincus, plus facilement subjugués par le charme des beaux-arts qu'ils ne l'avaient été par la force des armes. Les institutions changèrent comme les mœurs, et la Gaule devint province romaine; un pouvoir unique, celui de la métropole,

(1) Voir l'*Histoire des Gaulois*, par M. Amédée Thierry.

succéda aux petits gouvernements qui se partageaient le territoire : mais à l'ombre de ce pouvoir naquirent les villes *municipes* et leurs administrations locales ; le droit romain régla les rapports des particuliers entre eux , et laissa des traces profondes qui ne sont point encore effacées aujourd'hui.

Affaibli par son étendue , amolli par la corruption , l'empire romain fut envahi par les nations du Nord qui mêlèrent leur législation , leurs mœurs , leur sang , à la législation , aux mœurs , au sang des vieux Romains : ce contact intime de la barbarie et de la civilisation produisit d'abord le chaos ; tout pouvoir central disparut ; les grandes voies de communication établies par les Romains furent coupées et détruites ; tout le territoire fut divisé en peuplades diverses de langages , de lois et de mœurs. Cependant au sein de ce chaos vivaient les éléments de la civilisation nouvelle ; le premier pas vers un ordre de choses meilleur fut l'établissement de l'unité administrative tenté par Charlemagne ; mais l'ordre admirable que l'empereur avait créé disparut avec lui. Telle était la déplorable situation dans laquelle la barbarie des mœurs et l'anarchie avaient jeté la France , qu'on peut considérer comme un progrès l'établissement de ces petites souverainetés qui surgirent sur tous les points en l'absence d'une autorité centrale , et qui furent les éléments du système féodal.

11. Le système féodal était un progrès , car il établissait un peu d'ordre au milieu du désordre ; mais , d'un autre côté , il augmentait le morcellement du pays , en organisant une foule de petits états indépendants les uns des autres ; il couvrait le sol de despotes qui se prétendaient les propriétaires des biens et des personnes ; il donnait lieu à des guerres inté-

rieures de province à province , de seigneurie à seigneurie , et arrêta ainsi tout développement intellectuel , industriel et agricole. En même temps que la féodalité , sortit du chaos une autre institution destinée d'abord à la combattre et qui finit par la renverser ; nous voulons parler de ces réunions de bourgeois , protégés par des villes fortifiées , qui se *conjuraient* (*conjurabant*) , comme disent les vieilles chartes , afin de se garantir mutuellement l'indépendance de leurs personnes , l'inviolabilité de leurs propriétés , le droit de voter eux-mêmes les impôts , de nommer les magistrats qui les administraient et leur rendaient la justice. Les communes , favorisées par les rois de France qui s'en faisaient une arme contre la féodalité , jetèrent ainsi les fondements de notre droit public ; et lorsque , la féodalité étant vaincue , il ne resta en présence qu'une royauté qui visait à devenir absolue , et la bourgeoisie , celle-ci n'eut plus qu'à généraliser les franchises locales , et à faire jouir tous les Français de droits qui , jusqu'alors , avaient été considérés comme des privilèges.

42. A côté de ces révolutions pour ainsi dire extérieures à l'homme , il s'en est opéré une tout intérieure dont les derniers résultats ne sont point encore obtenus. Entre la conquête des Gaules par les Romains et l'invasion des peuplades germaniques , se place l'événement le plus important de l'histoire moderne , l'établissement d'une religion qui doit changer la face du monde , en substituant une civilisation nouvelle à la civilisation antique. Le paganisme , qui n'était que la déification des passions humaines , avait créé un droit privé et un droit public à son image. Sans doute toutes les lumières de la révélation primitive ne furent pas éteintes au milieu de ces ténèbres , quel-

ques-unes même brillèrent d'un vif éclat : on trouve dans l'antiquité de beaux préceptes , et , ce qui vaut mieux encore , de belles actions ; les beaux-arts aussi , la littérature , la philosophie , ont été portés par les anciens à un tel degré de perfection , que nul peuple moderne ne les a dépassés sur ce point. Mais au milieu de cette civilisation si propre à éblouir l'imagination , au milieu des mœurs les plus molles et les plus élégantes , comme à côté des plus mâles vertus , régnait le plus profond égoïsme , qui était pour ainsi dire l'âme de la société. Cet égoïsme avait été poussé jusqu'à sa dernière conséquence , l'oppression complète et absolue de l'homme par l'homme , l'esclavage en un mot , cette institution atroce contre laquelle les plus grands philosophes de l'antiquité n'ont pas trouvé un seul mot de blâme. L'immense majorité de l'ancien monde païen se composait de créatures humaines que l'on achetait et que l'on vendait au marché , qui étaient employées aux ouvrages les plus vils , exposées aux traitements les plus barbares.

Quelle dut être sur la société païenne arrivée au dernier degré de corruption , l'impression produite par la révélation des grandes vérités que le monde fatigué cherchait en vain depuis tant de siècles ! Lorsque les hommes surent qu'ils n'étaient pas créés seulement pour cette vie , mais qu'ils devaient rendre compte dans une autre de toutes leurs actions et de toutes leurs pensées , ils comprirent la nécessité de réprimer leurs passions , et de les sacrifier au devoir ; alors la véritable morale fut pratiquée de nouveau. Ceux qui crurent que tous les hommes sont enfants du même Dieu , appelés par lui aux mêmes destinées , sentirent qu'il y avait autour d'eux des hommes qu'ils ne traitaient point comme leurs frères , et de ce jour

commença l'abolition de l'esclavage ; par un effet plus immédiat encore , la femme placée dans un état d'infériorité , et trop souvent traitée comme la première des esclaves , reprit sa place d'épouse et de mère , et la famille fut retrouvée.

De la vie privée , le christianisme passa dans la vie publique ; il fit la société telle qu'elle est aujourd'hui , ou plutôt telle qu'elle sera un jour , quand elle se sera dégagée de tous les débris du paganisme et de la féodalité qui l'encombrent encore aujourd'hui (1).

Du principe fécond de la charité découle dans le droit public l'égalité politique , la liberté sous l'empire des lois ; de la part des gouvernés , la soumission à l'autorité ; de la part des gouvernants , la modération dans le pouvoir.

13. Ainsi , le point de départ de notre droit public actuel est le droit romain , qui avait établi le pouvoir central , l'administration par les délégués de l'empereur , et le régime municipal. Mais la civilisation romaine , quelque belle qu'elle fût , était une civilisation païenne ; elle foulait aux pieds les principes de l'humanité , et était souillée par l'esclavage et par les mœurs les plus infâmes (2). Les barbares , comme un nouveau déluge , vinrent noyer toute cette corruption , puis furent régénérés eux-mêmes par les lumières du christianisme. Alors commença le travail de la transformation qui devait produire la France. Ce travail

(1) Il y aurait un beau livre à faire sur le paganisme de notre âge ; on en découvrirait facilement les traces , non-seulement chez les habitants de nos campagnes tous remplis encore de superstitions druidiques , mais aussi dans plus d'un système de philosophie , d'économie politique , de législation , de jurisprudence , etc.

(2) Voir , dans les *Études historiques* de M. de Châteaubriand , t. 1^{er} , ce que c'était que l'esclavage chez les Romains , et quelle était leur horrible corruption.

dure depuis treize siècles, et il s'achève dans ce moment ; les dernières traces du système féodal ont été effacées de nos lois il n'y a pas encore cinquante ans ; le rôle du pouvoir royal dans le gouvernement est fixé seulement depuis peu d'années , et les institutions municipales viennent d'être régularisées par la loi il y a quelques mois à peine : c'est ce droit public renaissant qui est l'objet de nos études.

Une société, quelle qu'elle soit, et par cela seul qu'elle existe, a un droit public. Longtemps il ne consiste que dans un certain nombre de règles non écrites, introduites et approuvées par l'usage. La rédaction des lois est la conséquence des progrès de la civilisation ; le législateur alors ne crée pas, mais il trouve autour de lui les matériaux qu'il met en œuvre ; il doit s'attacher surtout à les coordonner d'une manière uniforme. Ce travail offrait en France de très-grandes difficultés à cause du défaut d'homogénéité qui se rencontrait partout dans le royaume, dans la population, dans les idées, dans les principes mêmes du gouvernement. Tout le monde sentait le besoin de l'unité, mais chacun voulait prendre son système et ses intérêts pour base de cette unité désirée. Nous allons faire connaître dans la section suivante comment s'est opérée la transition de l'ancien ordre de choses au nouveau.

SECTION III. — TRANSFORMATION DE L'ANCIEN DROIT PUBLIC DANS LE DROIT CONSTITUTIONNEL EN VIGUEUR AUJOURD'HUI.

SOMMAIRE.

14. *Division administrative de la France avant 1789.*
15. *Défaut d'unité administrative.*
16. *Tentatives d'unité. — Les intendants civils.*
17. *L'autorité royale sous l'ancienne monarchie.*

18. *État des personnes.*
19. *État des terres.*
20. *Réunion des Etats généraux en 1789 ; — leur transformation en Assemblée nationale constituante.*
21. *Abolition de la féodalité, décrets des 4, 7, 6, 8 et 10 août et 21 septembre 1789.*
22. *Constitution du 3 septembre 1791 ; — causes de son peu de durée.*
23. *Constitution du 24 juin 1793, et gouvernement révolutionnaire.*
24. *Constitution du 5 fructidor an III. — Gouvernement du Directoire.*
25. *Constitution du 22 frimaire an VIII. — Gouvernement consulaire.*
26. *Établissement du consulat à vie, et sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X.*
27. *Établissement du gouvernement impérial, et sénatus-consulte du 19 août 1807.*
28. *Charte de 1814, qui prend pour point de départ l'omnipotence royale.*
29. *Charte de 1830, qui prend pour point de départ la souveraineté nationale.*

14. L'ancienne France était partagée en trente-deux provinces, savoir, huit au septentrion : 1° la Flandre française, 2° l'Artois, 3° la Picardie, 4° la Normandie, 5° l'Île-de-France, 6° la Champagne, 7° la Lorraine, 8° l'Alsace ;

Treize dans le milieu, d'occident en orient : 1° la Bretagne, 2° le Maine, 3° l'Anjou, 4° la Touraine, 5° l'Orléanais, 6° le Berri, 7° le Nivernais, 8° la Bourgogne, 9° la Franche-Comté, 10° le Poitou, 11° l'Aunis, 12° la Marche, 13° le Bourbonnais ;

Onze vers le midi : 1° la Saintonge qui comprenait aussi l'Angoumois, 2° le Limousin, 3° l'Auvergne, 4° le Lyonnais, 5° le Dauphiné, 6° la Guienne, 7° le

Béarn , 8° le comté de Foix , 9° le Roussillon , 10° le Languedoc , 11° la Provence.

On comptait encore sept petits gouvernements dont les gouverneurs ne recevaient d'ordres que du Roi ; ils ne comprenaient pour la plupart qu'une ville ; c'étaient : 1° Paris , 2° le Boulonnais , 3° le Havre-de-Grâce , 4° Saumur avec le Saumurois , 5° Metz et le pays Messin , 6° Verdun et le Verdunois , 7° Toul et le Toulais (1).

Ces diverses provinces avaient été réunies successivement au royaume de France , qui ne comprenait d'abord que les pays situés entre la Picardie , la Champagne , l'Orléanais et le pays Chartrain. Quelques réunions étaient encore toutes récentes à la fin du dernier siècle. Ainsi la Flandre , l'Artois et la Franche-Comté ne sont devenues françaises que sous Louis XIV ; la Lorraine sous Louis XV ; et le comtat Venaissin n'a été complètement réuni que sous Louis XVI. Il résultait de ce mode de formation successif , et pour ainsi dire fortuit , un défaut d'harmonie dans l'ensemble , nulle proportion entre la population , le territoire , la richesse des différentes circonscriptions.

15. Mais ce qui était beaucoup plus grave , c'est que chacun de ces petits états , en devenant province française , avait conservé son droit public et privé ; de là naissaient de grandes difficultés dans l'exercice du pouvoir royal. L'autorité du Roi variait suivant les provinces ; limitée dans les pays d'états , elle visait à devenir absolue dans les autres , mais se heurtait très-souvent contre des privilèges , des usages , des coutumes , des préjugés qui gênaient ou entravaient complète-

(1) *V. la Géographie de Lacroix.*

ment son action. Cette individualité des provinces était encore augmentée par la conservation des anciennes lois de droit privé; il y avait en France, outre le droit romain qui régissait les provinces du midi et qui était le droit commun dans les autres, une multitude de législations locales, connues sous le nom de *coutumes* : on en comptait soixante *générales*, c'est-à-dire observées dans tout le territoire d'une province, et quatre cent trente *locales*, c'est-à-dire propres à une ville, à un village. Cet esprit de localité opposait des résistances presque invincibles à toutes les mesures d'intérêt général que le gouvernement voulait prendre; le bien public était souvent sacrifié à l'amour des usages, des intérêts, et très-souvent même des abus locaux.

16. Les rois travaillaient depuis longtemps à donner à leur pouvoir l'unité dont il manquait; la perception des impôts leur fournit l'occasion de créer des institutions fiscales, qu'on rendit ensuite facilement administratives; car l'administration exigeant des dépenses, on en chargea naturellement ceux entre les mains desquels se trouvaient les sommes nécessaires pour les acquitter. *Des bureaux de finance*, composés de fonctionnaires nommés *trésoriers de France*, furent établis dans chaque *généralité* ou arrondissement financier par Henri II; ils eurent bientôt, entre autres attributions, *l'entière administration, direction, intendance et juridiction du domaine royal; comme aussi la direction, intendance et juridiction de la voirie, circonstances et dépendances d'icelle, réparation des chemins, ponts, pavés, chaussées et cours d'eau du royaume*, etc. (1).

(1) Voir édit de 1635.

Des *commissaires* royaux étaient députés pour l'exécution des ordres du Roi. On trouva plus simple de les rendre sédentaires, et on leur donna le nom d'*intendants de province*. Voici quelles étaient en résumé les attributions des intendants de province, d'après M. T.-H. Dupin, auteur de l'*Histoire administrative des Communes de France*, p. 146 :

« Leur fonction était une inspection générale sur
 » tout ce qui intéressait le service du Roi et le bien des
 » peuples. Ils informaient le gouvernement de tout
 » ce qu'il y avait à améliorer ou à réformer. Ils
 » étaient chargés de la répartition et de la levée des
 » impôts directs, de la milice, des corvées, des tra-
 » vaux publics. Ils veillaient à la culture des terres,
 » aux progrès de l'industrie et du commerce. Les dé-
 » penses de la province étaient réglées au conseil du
 » Roi sur leur proposition, et acquittées par leurs
 » mandements. Ils dirigeaient l'emploi des revenus
 » patrimoniaux des villes et communautés. Ils ré-
 » glaient la distribution des troupes dans les différents
 » endroits de la province, le prix et la répartition
 » des fourrages accordés aux gens de guerre. Ils fai-
 » saient les approvisionnements pour les magasins du
 » Roi. Ils étaient juges de la plupart des droits qui
 » composaient la ferme des domaines, sauf appel au
 » conseil des finances. Ils connaissaient de même, en
 » première instance, de différentes contestations en
 » matière d'aides et de douanes. Ils pouvaient être
 » commis par arrêt du conseil pour entendre les
 » parties, tenir note de leurs dires et réponses, et
 » pour instruire des affaires qu'il eût été trop long et
 » trop dispendieux de suivre à Paris. Quelquefois
 » même cette commission les autorisait à procéder et
 » à juger en dernier ressort, tant au civil qu'au cri-

» minel , en se faisant assister d'un certain nombre
» de gradués. »

17. L'autorité royale , dans son essence , n'avait pas plus d'unité que dans ses effets. Tant qu'elle eut à lutter avec les communes et la masse de la nation contre la puissance féodale , le moment n'était pas venu de déterminer sa nature , de limiter son étendue ; il fallait d'abord renverser l'ennemi commun , sauf ensuite à régler les droits et les devoirs de chacun. Il en résulta qu'elle varia suivant les événements , et suivant les personnes qui en étaient revêtues. Faible avec les rois faibles ou malheureux , visant au pouvoir absolu avec les rois habiles et puissants , elle n'offre d'après les faits historiques aucun caractère constant. On invoquait bien quelquefois certains principes de la monarchie , mais ces principes étaient plus souvent violés qu'appliqués. On réunissait bien quelquefois les États généraux , mais on s'en passait plus souvent encore , pour l'établissement des impôts ; il y avait 175 ans que cette assemblée n'avait eu lieu , lorsqu'il en fut de nouveau question en 1789. Les parlements , qui se posaient comme les représentants des états et les défenseurs de la nation , avaient des prétentions au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif , et ils s'efforçaient de les exercer par l'enregistrement des édits et par les arrêts de règlement qui statuaient sur le fait de la police.

18. L'état des personnes , au moment de la révolution de 1789 , se ressentait des différentes révolutions qu'avait subies l'ordre social. A l'esclavage antique avait succédé d'abord le colonage , puis le servage féodal ; celui-là même avait disparu en grande partie en 1789 , et les serfs affranchis , réunis aux bourgeois des communes , constituaient le tiers-état , c'est-

à-dire la masse de la nation. Au-dessus du tiers-état se trouvait placée la noblesse, image dégénérée de l'antique et puissante féodalité dont elle avait conservé une foule de droits et de privilèges. Le clergé, qui avait été longtemps à la tête de la civilisation en France, et qui avait acquis par là une légitime prépondérance, formait encore le premier ordre de l'Etat; mais il n'avait plus de son ancienne puissance qu'un grand nombre de privilèges et d'immenses richesses qui furent une des causes de sa ruine en tant que corps politique. La liberté n'était pas plus respectée que l'égalité; elle était entravée dans ses différents développements par une législation inquisitoriale et vexatoire, et les lettres de cachet pouvaient atteindre et faire emprisonner sans jugement les personnalités les plus éminentes de l'Etat.

19. Quelques-uns des privilèges établis d'abord en faveur des personnes avaient été ensuite attachés aux immeubles, qu'ils suivaient dans les mains de leurs différents possesseurs. Le plus considérable de tous était l'exemption de certains impôts, qui pesaient ainsi d'autant plus lourdement sur ceux qui ne jouissaient pas du même avantage. La plus grande partie des immeubles de France se trouvaient dans ce cas exceptionnel; et en outre, tous ceux qui appartenaient au clergé et aux corporations civiles et religieuses étaient frappés d'une inaliénabilité qui, pour n'être pas toujours absolue, n'en causait pas moins d'immenses préjudices à l'agriculture et à l'industrie.

20. A la fin du XVIII^e siècle, toute la partie intelligente de la France sentait vivement les inconvénients de l'ordre de choses qui existait alors, et de toutes parts les bons esprits appelaient des réformes. Il y avait désaccord complet entre le fond et la forme de

la société; cette forme devait donc tomber pour faire place à une autre qui permit au principe social de se développer. Dans ces graves circonstances, il est rare que la réforme puisse venir du souverain seul; il lui faut, pour réussir, le concours de la nation, et, s'il ne le demande pas, c'est la nation qui prend l'initiative. En 1789, les membres des Etats généraux, convoqués, d'après l'ancien système des trois ordres, pour aviser aux moyens de subvenir aux besoins du royaume et d'y réformer les abus, comprirent que leur rôle était bien différent de celui de leurs prédécesseurs; qu'il ne s'agissait plus seulement de subsides à voter et de cahiers de doléances à présenter à la cour, mais bien d'une société politique à réorganiser. C'est à l'histoire à raconter par quelle suite d'événements les Etats généraux se déclarèrent *Assemblée nationale constituante*; à dire quels furent les résistances, les fautes, les erreurs et les crimes qui ensanglantèrent une révolution si pure dans son but, et si féconde dans ses résultats. Presque tous les principes de notre droit public actuel ont été posés par l'Assemblée nationale; mais, entre la constitution du 3 septembre 1791 et celle de 1830, il y a toute la différence d'un premier essai à un système perfectionné par une expérience de 40 années.

21. Un des premiers soins de l'Assemblée nationale constituante fut de débayer le terrain sur lequel elle avait à construire. Dans la fameuse nuit du 4 août 1789, sur la proposition de deux membres de la noblesse, le vicomte de Noailles et le duc d'Aiguillon, l'Assemblée arrêta au milieu de l'enthousiasme général :

L'abolition du servage;

La faculté de rembourser les droits seigneuriaux;

- L'abolition des juridictions seigneuriales ;
- La suppression des droits exclusifs de chasse , de colombiers , de garennes ;
- Le rachat de la dime ;
- L'égalité des impôts ;
- L'admissibilité de tous les citoyens aux emplois civils et militaires ;
- L'abolition de la vénalité des offices ;
- La destruction de tous les privilèges des villes et provinces ;
- La réformation des jurandes ;
- Et la suppression des pensions obtenues sans titre (1).

22. La constitution élaborée par l'Assemblée nationale, au milieu des immenses travaux que nécessitait la position transitoire dans laquelle on se trouvait, fut adoptée le 3 septembre 1794, et promulguée le 14 du même mois. Elle contient d'abord une déclaration dogmatique des droits de l'homme et du citoyen ; elle rappelle ensuite et confirme les abrogations déjà prononcées par les décrets de 1789, énumère les droits qu'elle garantit à tous les Français, puis établit l'unité du royaume, qu'elle divise en départements, districts, cantons et communes. Après avoir posé le principe que la souveraineté réside dans la nation, et que le pouvoir ne peut être exercé que par sa délégation, elle distingue le pouvoir législatif du pouvoir exécutif. Le premier est confié à un Corps législatif, composé d'une Chambre unique, dont les membres, nommés par une élection à deux degrés, sont renouvelés tous les deux ans. Cette Chambre a l'initiative de toutes les lois ; elle vote l'impôt, fixe les dépenses, fait les

(1) *Histoire de la Révolution* de M. Thiers, t. 1, p. 140, 142, 143.
V. les décrets des 4, 6, 7, 8 et 11 août, sanctionnés le 24 sept. 1789.

déclarations de guerre sur la proposition du Roi , etc. , etc. Les électeurs et le Corps législatif se réunissent de plein droit aux époques déterminées par la constitution. L'assemblée a la plénitude du pouvoir législatif ; car , bien que le consentement du Roi , soit nécessaire pour que ses décrets acquièrent force de loi , son refus n'est que suspensif , et la *sanction est censée donnée* lorsque trois législatures consécutives ont représenté le même décret dans les mêmes termes. Le pouvoir exécutif est confié au Roi , qui ne règne que par la loi , et ne peut exiger l'obéissance qu'en son nom. La royauté se transmet héréditairement de mâle en mâle , par ordre de primogéniture , à l'exclusion des femmes et de leurs descendants. La personne du Roi est inviolable et sacrée ; mais aucun ordre de lui ne peut être exécuté s'il n'est contre-signé par un ministre , qui en supporte la responsabilité.

Tout en voulant un gouvernement monarchique , l'Assemblée constituante , entraînée par des théories mal comprises , et par des craintes exagérées , ouvrait la porte la plus large à la démocratie. La constitution de 1791 , en effet , mettait en présence deux pouvoirs animés l'un contre l'autre de cet esprit de méfiance et d'hostilité qui est inséparable des moments de crise politique , et , par une déplorable imprudence , au lieu de fortifier le pouvoir constitutionnel de la royauté , elle le livrait faible et désarmé à l'action de la force populaire soulevée par les passions les plus violentes. Le pouvoir royal succomba (1) ,

(1) Un décret du 10 août 1792 suspend le chef du pouvoir exécutif , et convoque une *Convention nationale* , afin de prendre des mesures pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité. Un décret du 11 déclare que , pour être admis dans les assemblées primaires , il suffit d'être Français , âgé de 21 ans , non en état de domesticité. Il fallait 25 ans pour être nommé électeur et député.

et après lui disparurent les hommes qui avaient voulu et n'avaient pas su le défendre, puis ceux qui s'étaient bercés du chimérique espoir de s'arrêter sur la pente glissante de l'abîme. La rénovation sociale fut compromise, parce que le pouvoir était descendu dans les classes ignorantes et passionnées, qui, à défaut de la supériorité de l'intelligence, employaient, pour dominer, celle de la force; on vit alors la terreur et l'échafaud devenir des moyens de gouvernement.

23. Le principe démagogique essaya de se formuler dans la constitution du 24 juin 1793 : à la *souveraineté nationale* proclamée en 1791, on substitua la *souveraineté du peuple*, c'est-à-dire le droit égal de *tous les citoyens*, de concourir à la formation de la loi et à la nomination de leurs mandataires ou de leurs agents (1). On poussa même ce principe jusqu'à sa dernière conséquence, en établissant que le Corps législatif nommé immédiatement par le peuple n'avait que l'initiative des lois; il votait un simple projet : aux termes de l'article 10, la délibération appartenait au peuple. Voici comment on avait organisé le mode de délibération : « Le projet, dit la constitution, est imprimé et envoyé à toutes les communes de la république, sous le titre de *Loi proposée*. Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux régulièrement formées n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi.

(1) V. art. 25, 29 de la déclaration de droits, et art. 4 de la constitution du 24 juin 1793 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français; il nomme immédiatement ses députés, il délibère sur les lois. » (Id. art. 7, 8, 10.)

» S'il y a réclamation, le Corps législatif convoque les
» assemblées primaires (1). »

Le pouvoir exécutif était confié à un conseil qu'on formait de la manière suivante : les assemblées primaires nommaient des électeurs ; tous les électeurs d'un département nommaient un candidat. Sur la liste générale, le Corps législatif choisissait 24 personnes qui composaient le conseil, lequel était renouvelé par moitié à chaque législature. Des électeurs nommés par les assemblées primaires choisissaient les administrateurs, les arbitres publics, les juges criminels et de cassation (2).

Cette constitution, complètement impraticable dans un pays tel que la France, et qui cependant ne satisfaisait pas encore la partie la plus exagérée de la Convention, ne fut jamais appliquée. Un décret du 9 vendémiaire an 11 (octobre 1793) déclara le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix (3), et soumit le conseil exécutif, les généraux, les corps constitués, à la surveillance du comité de salut public, qui mit la terreur à l'ordre du jour, battit les ennemis de la France au dehors, et fit couler au dedans des flots de sang. La Convention, pendant toute la durée de son règne, confondit en elle le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et alla même jusqu'à exercer l'autorité judiciaire. Ne pouvant suffire à tout et être présente partout, elle fut obligée de déléguer une partie de son pouvoir à ses comités, qui prirent des décisions relatives à l'exécution des lois, et prononcèrent sur les questions du contentieux administratif. Les simples

(1) Constitution du 24 juin 1793, art. 56, 57, 58, 59, 60.

(2) Art. 9, 62, 63, 64, etc.

(3) Le gouvernement révolutionnaire, établi par le décret du 19 vendémiaire an 11, fut organisé par un décret du 14 frimaire suivant.

députés en mission dans les départements seurent un pouvoir encore plus étendu : leurs arrêtés sont qualifiés, par un décret du 17 juillet 1793, de *lois provisoires* ; ils ne pouvaient être rapportés *que par la Convention*. Un tel régime était trop violent pour durer longtemps ; il tomba avec Robespierre au 18 thermidor ; et la Convention, décimée par l'échafaud, s'occupa d'une constitution nouvelle qui fut promulguée le 5 fructidor an III.

24. Les rudes leçons de l'expérience ne furent pas perdues pour les législateurs ; cette fois ils distinguèrent avec soin le pouvoir législatif du pouvoir exécutif. Le premier fut attribué à un corps composé de deux conseils électifs : l'un, appelé le conseil des *Cinq-Cents* à cause du nombre de ses membres, avait l'initiative des lois qui étaient votées par le second conseil, qualifié de *conseil des Anciens*, et composé de 250 membres âgés d'au moins 40 ans. Le pouvoir exécutif était confié à un *Directoire* de cinq membres, nommés par le conseil des Anciens sur une liste de 50 noms formée par le conseil des Cinq-Cents, et pris parmi les citoyens ayant été membres du Corps législatif ou ministres. Le Directoire se renouvelait par cinquième tous les ans (1). Cette constitution compliquée fonctionna mal. Le Directoire manquait de l'unité nécessaire au pouvoir exécutif ; les obstacles qu'il rencontra le poussèrent à des actes de violence ; après avoir donné l'exemple des coups d'état, il fut victime lui-même de la révolution militaire du 18 brumaire an VIII, qui dispersa le Corps législatif et donna naissance à une nouvelle constitution. Le 29 brumaire, ce qui restait du Corps législatif rendit une loi qui rempla-

(1) Constitution du 8 fructidor an III, art. 44, 79, 95, 96, 132, 133, 134, 135, 136, 137.

çait le Directoire exécutif par une *commission consulaire exécutive*, et les conseils des Cinq-Cents et des Anciens par deux commissions composées chacune de 15 membres. Les deux commissions exercèrent en effet le pouvoir législatif et constituant jusqu'à la promulgation de la constitution nouvelle.

25. Cette constitution, datée du 22 frimaire an VIII, se ressent de la fatigue que devait éprouver la France à la suite de tant de révolutions; elle cherche quelques garanties de durée dans l'établissement d'un *Sénat conservateur* composé de 80 membres inamovibles, qui se recrute lui-même en choisissant ses nouveaux membres entre trois candidats présentés par les autres pouvoirs de l'Etat. Le Sénat élit, sur des listes formées au moyen d'élections à plusieurs degrés, les juges à la Cour de cassation, les commissaires à la comptabilité, les législateurs et les agents du pouvoir exécutif; il maintient ou annule tous les actes qui lui sont déferés comme inconstitutionnels (1). Trois *consuls*, nommés pour 10 ans, exercent le pouvoir exécutif, et ont l'initiative des lois, qui doivent d'abord être communiquées à un corps nommé *Tribunat*, composé de 400 membres élus par le Sénat et renouvelés par cinquième. Le Tribunat discute les projets de loi, et en vote l'adoption et le rejet; mais la résolution définitive est prise par une assemblée qualifiée de *Corps législatif*, qui est composée de 300 membres nommés par le Sénat et renouvelés par cinquième : le Corps législatif vote au scrutin secret, mais sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et du gouvernement. Cette constitution avait été rédigée sous

(1) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 15, 24.

l'influence du général Bonaparte, qui venait de renverser le gouvernement du Directoire; il se réservait, comme premier consul, la promulgation des lois, le droit de nommer et de révoquer à volonté les membres du Conseil d'état, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs, les officiers de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux, les juges criminels et civils autres que les juges de cassation; dans les autres actes du gouvernement, il admettait l'intervention de ses deux collègues avec voix consultative, et la faculté de consigner, si cela leur plaisait, leur opinion sur un registre (1).

26. Le premier consul n'avait fait que jeter les bases de sa puissance; réélu par anticipation dès le 18 floréal an x, ce qui lui donnait, à partir de cette époque, plus de 18 années de magistrature, il voulut s'assurer le pouvoir pour la vie. Un arrêté des consuls du 20 floréal an x porte que le peuple français sera consulté sur la question de savoir si *Napoléon Bonaparte sera consul à vie*; qu'il sera ouvert des registres dans chaque commune, aux secrétariats de toutes les administrations, aux greffes de tous les tribunaux, chez tous les maires et tous les notaires, sur lesquels les citoyens seront invités à consigner leur vœu dans un délai déterminé. Le 14 thermidor an x, le Sénat conservateur constate que 3,577,259 citoyens ont donné leurs suffrages, et que 3,568,885 citoyens ont voté pour que Napoléon Bonaparte soit nommé premier consul à vie. En conséquence, un sénatus-consulte porte que le peuple français nomme, et que le Sénat proclame Napoléon Bonaparte premier consul à vie. Le lende-

(1) Constitution du 22 frimaire an viii, 41, 42.

main 16 thermidor, le Sénat publie un sénatus-consulte organique de la constitution, dans lequel il s'attribue le droit de régler par des sénatus-consultes *tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution, et qui est nécessaire à sa marche, et d'expliquer les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations* (art. 54).

27. Le 28 floréal an xii, en vertu de son pouvoir *organique*, le Sénat crée le gouvernement impérial, proclame empereur Napoléon Bonaparte, et décide que l'on soumettra à l'acceptation du peuple, dans les formes déterminées par l'arrêté du 20 floréal an x, une proposition ainsi conçue : « Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bonaparte et de Louis Bonaparte. » Le 15 brumaire an xiii, nouveau sénatus-consulte qui, sur le vu du procès-verbal constatant que 3,524,254 citoyens ont donné leur suffrage, et que 3,521,675 citoyens ont adopté la proposition, déclare que la dignité impériale est héréditaire, etc.

Le 19 août 1807, un nouveau sénatus-consulte réorganisa le Corps législatif, et décida que la discussion préalable des lois, qui était faite par les sections du Tribunat, le serait à l'avenir par des commissaires du Corps législatif. Le Tribunat, qui était un des organes du pouvoir législatif, établis par la constitution de l'an viii, fut ainsi implicitement supprimé, et ses membres furent fondus dans le Corps législatif. Tous ces changements s'exécutaient sans exciter d'opposition. Les prisons d'état, qui se seraient ouvertes sur-le-champ, auraient d'ailleurs bientôt fait justice des réclamants. Un corps législatif muet, un sénat servile, la France éblouie par des victoires, endormie par les prospérités

qu'avait produites le retour de l'ordre, laissaient l'Empereur faire et défaire à son gré les lois et la constitution (1).

28. L'esprit de liberté qui sommeillait pendant l'empire se réveilla après les désastres de 1814. Louis XVIII, rétabli sur le trône qu'avaient occupé ses ancêtres, comprit la nécessité d'une constitution nouvelle qui déterminât la division des pouvoirs, les droits et les obligations des gouvernants et des gouvernés. Malheureusement cette constitution, incontestablement préférable à celles qui l'avaient précédée, reposait sur un principe faux, celui de l'omnipotence royale. « Nous avons considéré, est-il dit » dans la préambule, que, *bien que l'autorité tout* » *entière résidât en France dans la personne du Roi*, » nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice suivant les différences des temps ; » que c'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros, la confirmation et » l'extension de leurs droits à St Louis et à Philippe » le Bel. » Jamais notre droit public n'a admis en principe que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi. Les communes n'ont pas dû leur affranchissement à Louis le Gros, ni aux autres rois de France, qui ont bien favorisé cet affranchissement, mais qui ne l'ont pas primitivement et spontanément accordé (2). C'était donc en s'appuyant sur un droit qui n'existait pas que Louis XVIII disait : » Nous avons volontairement, et par le libre exercice » de *notre autorité royale, accordé et accordons, fait* » *concession et octroi à nos sujets.....* de la Charte » constitutionnelle qui suit, etc. »

(1) Extraditionnel.

(2) V. *Lettres sur l'Histoire de France*, de M. Amédée Thierry.

29. Ce faux principe a porté ses fruits : le successeur de Louis XVIII, effrayé par le jeu du gouvernement représentatif qu'il comprenait mal, voulut se réfugier dans l'omnipotence royale, et modifier, par un acte de sa seule volonté, la Charte que son prédécesseur avait *octroyée* (1) : le prétendu pouvoir absolu du Roi se trouva en présence de la volonté nationale, et fut vaincu. Après la lutte populaire, commença la mission de la partie intelligente ; les représentants de la France appelèrent au pouvoir une autre dynastie ; et la Charte constitutionnelle, librement discutée, votée et acceptée par tous les pouvoirs, fut basée sur le principe de la souveraineté de la nation (2). Nous avons à nous occuper maintenant en détail des dispositions de cette Charte, et à faire voir qu'elle comprend toutes les garanties essentielles de la liberté, et qu'elle ne s'oppose à aucun des progrès que le temps pourra amener un jour. »

(1) *V.* les ordonn. du 25 juillet.

(2) *V.* la protestation des députés résidants à Paris, en date du 27 juillet, contre les ordonn. du 25 ; — l'acte du 29 juillet qui institue un gouvernement provisoire ; — celui du même jour, qui offre le gouvernement provisoire au duc d'Orléans, sous le titre de *lieutenant général du royaume* ; — les proclamations du lieutenant général et des députés, du 31 juillet ; — l'acte d'abdication de Charles X et du dauphin Louis-Antoine, du 2 août ; — la déclaration de la Chambre des Députés, du 7 août 1830, qui déclare le trône vacant en fait et en droit, modifie la Charte constitutionnelle, et proclame, moyennant l'acceptation de la nouvelle Charte, *Louis-Philippe d'Orléans, Roi des Français* ; — l'adhésion de la Chambre des Pairs, en date du même jour ; — le procès-verbal de la séance de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés, du 9 août 1830, contenant l'acceptation des deux déclarations précédentes par le duc d'Orléans, le serment du Roi et celui des Pairs et Députés.

DROIT POLITIQUE.

LIVRE PREMIER.

DU POUVOIR ET DE SES DIFFÉRENTS ORGANES.

CHAPITRE I^{er}.

DU POUVOIR LÉGISLATIF.

SOMMAIRE.

30. *Idee générale du gouvernement représentatif en France.*

SECTION I^{re}. — ORGANISATION DES TROIS BRANCHES DU POUVOIR LÉGISLATIF.

§ I^{er}. Du Roi.

- 31. *Origine du pouvoir royal.*
- 32. *Nécessité pour la France d'un pouvoir royal héréditaire.*
- 33. *Différence de l'état social de la France avec celui des républiques anciennes et modernes.*
- 34. *Ordre de successibilité au trône. — Loi salique.*
- 35. *De la régence en cas de minorité.*
- 36. *Idem en cas d'interdiction légale.*
- 37. *Prérogatives royales. — Inviolabilité. — Renvoi.*
- 38. *Droit de convoquer les Chambres et de les proroger.*
- 39. *Droit de dissoudre les Chambres.*

§ II. De la Chambre des Pairs.

- 40. *Nomination des pairs.*
- 41. *Inviolabilité des pairs.*

42. *Organisation de la Chambre des Pairs.*

§ III. De la Chambre des Députés.

43. *Composition de la Chambre des Députés.*44. *Inviolabilité des députés.*45. *Organisation de la Chambre des Députés.*

30. Cinquante années de révolution pendant lesquelles on a essayé tous les systèmes, subi tous les régimes, depuis celui de la démocratie la plus large jusqu'au despotisme le plus complet, n'ont point été perdues pour la France, et elle possède enfin la forme de gouvernement la mieux appropriée à un vaste empire, qui a besoin d'ordre au dedans, de puissance au dehors, pour voir se développer les germes de prospérité qu'il contient. On est parvenu à garantir à tous les citoyens la libre jouissance de tous les droits naturels, à faire intervenir la nation dans le vote de toutes les lois, sans courir les risques des délibérations tumultueuses et passionnées de la place publique. On a conservé le pouvoir monarchique, si nécessaire pour donner de l'unité à l'administration, et rallier sans cesse dans un intérêt commun toutes les parties de ce vaste corps qui tendraient à se disjoindre; mais en même temps on lui a posé des limites qu'il ne peut franchir.

D'après la constitution actuelle, le pouvoir législatif est confié au Roi et à deux assemblées composées d'éléments divers; le pouvoir exécutif appartient au Roi, assisté de ministres responsables. L'une des deux assemblées législatives, la première par son importance, est élective; on a exigé des électeurs qui en nomment les membres, et des candidats qui y sollicitent une place, des conditions d'âge et de fortune comme présomption et garantie de leur amour de

l'ordre. Nous examinerons quelles sont ces conditions, qui n'ont rien d'immuable et qui peuvent varier avec l'état moral de la société.

Le pouvoir royal intervient pour un tiers dans la confection des lois, et cela pour plusieurs raisons : habituellement en rapport avec le pays par l'exercice du pouvoir exécutif ; par les renseignements qu'il reçoit de toutes parts sur les besoins du royaume , il est dans la meilleure position possible pour proposer les moyens d'y satisfaire. Placé au-dessus des intérêts divers qui s'agitent dans la société, c'est à lui qu'il appartient de les concilier et de les faire concourir au bien général ; toutes ses attributions étant fixées par la constitution et protégées par elle, il n'est point obligé de combattre pour les conquérir, ni de lutter pour les défendre ; il n'a donc à s'occuper que de l'intérêt social qu'il résume en lui au plus haut degré. S'il n'était chargé que du pouvoir exécutif, il pourrait arriver que le pouvoir législatif lui imposât l'exécution de lois qu'il n'approuverait pas ou qu'il considérerait comme dangereuses, et l'on sent tous les inconvénients que présenterait cet antagonisme entre la pensée et l'exécution ; aussi le concours réel et effectif du pouvoir royal à la confection de la loi est-il le caractère essentiel qui distingue le gouvernement *constitutionnel monarchique* du gouvernement *constitutionnel républicain*.

Chacun des organes du pouvoir est animé, d'après son origine et sa nature, d'un esprit qui lui est propre ; le génie du gouvernement représentatif consiste à se servir de cet esprit dans toutes les circonstances où il peut être utile, et à paralyser son action lorsqu'elle pourrait devenir dangereuse. Ainsi la Chambre des Députés, composée d'hommes sortis récemment du sein

de la nation , représente les intérêts et les besoins , mais souvent aussi les passions des masses : elle est sans doute la sauvegarde la plus sûre des libertés publiques, la barrière la plus insurmontable qu'on puisse opposer aux envahissements du pouvoir ; mais elle pourrait aussi se laisser emporter trop loin dans la carrière des innovations ; elle pourrait se composer en majorité d'hommes plus théoriques que pratiques , et susceptibles de se laisser entraîner dans des mesures dont ils déploreraient plus tard les résultats. Pour éviter les dangers de cette lutte entre deux pouvoirs essentiels au gouvernement , la constitution place entre eux , avec une égale participation à la législation , une assemblée dont les membres nommés à vie sont choisis parmi les illustrations judiciaires , administratives , militaires , scientifiques et industrielles qui honorent la France. Ces hommes qui ne doivent qu'à eux-mêmes leur position sociale , qui ont vieilli dans la pratique des affaires , dans l'exercice des hautes fonctions , dans l'étude des hommes et de la société , apportent à la discussion des lois leur longue expérience , la maturité de leur jugement , l'indépendance de leur position. Si une dissension éclate entre les représentants de la nation et le chef qui la dirige , leur utile intervention laisse à chacun le temps de réfléchir ; et si une conciliation n'intervient pas , elle peut arrêter le mal en rejetant un projet de loi hasardeux.

Tels sont les principes adoptés par la Charte , dans son article 14 ainsi conçu :

« La puissance législative s'exerce collectivement
» par le Roi , la Chambre des Pairs et la Chambre des
» Députés. »

Nous allons d'abord faire connaître l'origine et l'organisation de chacune de ces trois branches du pouvoir

législatif; nous verrons ensuite, en traitant de la confection de la loi, quelles sont leurs attributions.

§ 1^{er}. Du Roi.

31. Il a été établi dans l'introduction que la souveraineté relative, la seule qui appartienne aux hommes, repose dans la société, et que le pouvoir n'est jamais qu'une délégation de la nation. Ce principe, qui se reproduit à plusieurs reprises dans notre histoire, a reçu en 1830 une nouvelle application par l'acte de la Chambre des Députés, en date du 7 août, auquel la Chambre des Pairs a adhéré le même jour; acte qui déclare le trône vacant en fait et en droit, et appelle à l'occuper le chef de la dynastie régnante, et ses descendants à perpétuité, de mâle en mâle, à l'exclusion des femmes et de leurs descendants.

32. En consacrant un *pouvoir royal* héréditaire, la Charte de 1830 n'a pas seulement cédé à d'anciens souvenirs, à des habitudes prises depuis longtemps; elle a encore donné aux libertés publiques la plus efficace de toutes les garanties.

Un état ne peut être heureux à l'intérieur et respecté au dehors qu'autant qu'il est uni et paisible. Or il existe en France des intérêts et des passions opposés et toujours prêts à entrer en lutte. Ce sont d'abord des intérêts commerciaux qui varient du nord au sud, de l'est à l'ouest, et qui, s'ils n'étaient pas contenus par une main puissante et dirigés vers un but commun, à l'aide de sacrifices réciproques qu'on leur impose, morcelleraient le royaume en plusieurs petits états qui perdraient en force et en bien-être ce qu'ils croiraient gagner en indépendance, et feraient disparaître cette unité que nous avons eu tant de peine

à conquérir. C'est , de la part des individus, un étroit égoïsme social, qui non-seulement les empêche presque toujours de s'élever jusqu'aux considérations d'intérêt public , mais qui leur inspire aussi une résistance habituelle à toutes les mesures utiles, dès qu'elles entraînent pour eux les plus légers sacrifices. C'est d'un côté une portion de la population éclairée, mais légère et frondeuse , qui veut tour à tour et quelquefois en même temps les choses les plus opposées, et qui a contracté la singulière habitude d'exalter outre mesure les hommes qui font de l'opposition politique , et de les attaquer avec passion dès qu'ils ont pris les rênes du pouvoir, gênant ainsi l'application de tous les systèmes sans en appuyer aucun ; c'est d'un autre côté une masse bien plus considérable d'individus, que le défaut d'instruction et de fortune livre à toutes les séductions et met au service de toutes les ambitions.

Qu'on se figure maintenant qu'au milieu de tous ces éléments de désordre , une élection périodique ait lieu pour désigner le chef de l'administration : n'est-il pas évident qu'elle amènerait chaque fois une crise si violente , que la société elle-même serait compromise ? L'attente seule de cette crise arrêterait longtemps d'avance toutes les spéculations industrielles et commerciales, qui ne peuvent se développer que par la confiance dans l'ordre public ; des milliers d'individus qui n'ont pour vivre que le travail de chaque jour, se trouveraient ainsi, manquant de pain , à la disposition des partis, qui, nous ne le savons que trop bien, ne reculent pas devant l'emploi de pareils auxiliaires. Supposons que ces dangers soient surmontés ; que, par de savantes combinaisons , l'élection du chef de l'État n'excite pas le plus léger désordre , et voyons quelles seraient les conséquences d'un tel système pour la pros-

périté publique. Les gouvernants électifs, sortis du sein de la nation pour y rentrer bientôt, ont d'abord une éducation à faire; elle a lieu aux dépens du pays; ils appartiennent nécessairement à l'un des systèmes politiques, économiques et industriels qui partagent la société; ils sont aussi les représentants d'intérêts spéciaux et locaux; ils ont presque toujours eux-mêmes des vues particulières qu'ils doivent chercher à faire prévaloir: aussi ne peut-il y avoir aucun esprit de suite dans la marche de l'administration; ce n'est qu'une série d'essais incomplets qui n'ont jamais le temps de produire le bien qu'ils annoncent; la prospérité publique est entravée, soit par des obstacles présents, soit par la crainte d'obstacles à venir; et le pouvoir lui-même, faible parce qu'il est précaire, manque de la force nécessaire pour exécuter ce qu'il a conçu.

Au dehors, la France, qui est appelée à jouer un rôle important, perdrait sa prépondérance, parce que les relations diplomatiques demandent de vastes connaissances, et une persistance de vues dont les gouvernements électifs sont incapables; les nations étrangères s'efforceraient d'anéantir les sources de prospérité que de longues et habiles négociations nous ont ouvertes; et notre pays, travaillé périodiquement par une crise sociale que l'or étranger pourrait transformer en guerre civile, serait exposé, faible et divisé, à l'invasion toujours imminente (1).

La perpétuité du pouvoir dans une famille garantit l'ordre et la prospérité au dedans, la dignité et la

(1) La malheureuse Pologne offre un exemple bien frappant des dangers que présente le pouvoir électif; une royauté héréditaire l'aurait sauvée des dissensions intérieures, et du partage entre les grandes puissances ses voisines.

prépondérance de l'État au dehors. Le Prince , placé au-dessus de tous les intérêts particuliers , ne les étudie que pour les confondre dans l'intérêt général ; il peut concevoir et exécuter ces grandes mesures qui contribuent à la prospérité publique ; à l'ombre d'un pouvoir incontesté et durable , le commerce , l'industrie , l'agriculture se développent et répandent le bien-être dans toutes les classes de la société ; tranquille au dedans , l'État est puissant au dehors , parce qu'il est uni et que toutes les forces de la société sont toujours prêtes quand il s'agit de soutenir les intérêts nationaux et de repousser les agressions injustes.

33. Que l'on ne compare pas la situation politique des peuples modernes avec celle des peuples anciens , dont l'histoire nous raconte la grandeur. Chez les peuples de l'antiquité , la liberté , la gloire , la prospérité publique n'étaient le partage que d'un très-petit nombre d'hommes ; l'immense majorité était courbée sous le joug le plus dur , était privée de l'exercice des droits inséparables de l'humanité. Lorsque des milliers d'esclaves passaient toute leur vie à cultiver la terre , à exercer les arts industriels pour le compte de quelques hommes libres , ceux-ci pouvaient consacrer tout leur temps à perfectionner leur intelligence et à s'occuper des affaires publiques ; toutes les dissensions qui s'élevaient entre eux devaient céder facilement devant l'intérêt toujours pressant de conserver leur pouvoir sur la partie esclave de la société : et cependant nous voyons partout s'élever des discordes publiques , et quelquefois le sang des citoyens rougir la tribune et le forum. Quand la république romaine fut devenue riche et puissante , la liberté fut perdue , et le despotisme de l'empire s'établit comme un besoin social. Acceptons la société libre comme

le christianisme l'a faite; et , tout en garantissant les droits naturels de cette immense partie de la population qui ne comptait autrefois que comme un accessoire du sol , sachons créer des institutions qui la défendent, ainsi que le reste de la nation , contre les dangers de bouleversements sans cesse renaissants.

L'exemple des républiques modernes n'a rien de plus concluant ; celles de l'Europe , resserrées sur des territoires fort restreints, ne doivent leur conservation qu'à des circonstances topographiques et politiques toutes spéciales, qui leur assurent la protection des grandes puissances. Quant à la république des États-Unis d'Amérique, elle a été fondée, il n'y a pas encore deux siècles, par des hommes qui apportaient dans les vastes et fertiles déserts du Nouveau-Monde une civilisation avancée , une doctrine religieuse très-austère. La société , aux États-Unis , était et est encore la plus homogène que l'on connaisse, sous les rapports de l'intelligence, de l'instruction et de la moralité ; elle ne peut éprouver de longtemps les angoisses des sociétés de la vieille Europe, où des millions d'hommes sont exposés à mourir de faim , parce que ses 43 millions d'habitants sont éparés sur un territoire trois fois plus grand que l'Europe ; admirablement propice à l'agriculture et à l'industrie, et que, dans ce pays où la terre appartient encore pour ainsi dire au premier occupant , tout homme peut être propriétaire et peut acquérir une fortune honorable avec moins de peine qu'il n'en aurait pour vivre en France. Enfin , les États-Unis sont séparés des autres peuples du continent américain par de vastes déserts dans lesquels errent quelques misérables peuplades sauvages , qui reculent chaque jour devant la civilisation : et cependant , malgré tous ces avantages , l'ab-

sence d'un pouvoir central, puissant et continu, s'y fait souvent sentir; la réélection du président est toujours une crise dangereuse : déjà des réclamations violentes se sont élevées, de la part de quelques états, contre des mesures d'un intérêt général, et plus d'une fois l'autorité s'est trouvée sans force pour faire respecter les lois. Plus les richesses et la population des États-Unis augmenteront, plus l'*union* sera compromise, et nul ne peut prédire quelle sera l'organisation politique de l'Amérique dans un siècle (1).

34. La couronne de France est héréditaire, mais seulement à l'égard des mâles. C'est la confirmation d'un vieux principe de la monarchie, connu sous le nom de *loi salique*, et que les anciens publicistes forment en disant que *le royaume de France ne tombe pas en quenouille*. La *loi salique*, dont nous possédons le texte, n'est pas, comme on pourrait le croire, une loi de droit public statuant sur l'hérédité de la commune; c'est la législation des *Saliens*, l'une des peuplades franques qui vinrent s'établir dans les Gaules romaines. Cette législation exclut les filles de l'hérédité des terres *saliques*, c'est-à-dire possédées par des Saliens (2); les motifs de cette exclusion sont la nature des services militaires que devait rendre le possesseur des terres, et les besoins de l'agriculture. L'usage en a fait l'application à une hérédité bien autrement importante que celle d'un fief, et pour laquelle l'organisation physique et morale des femmes présente bien d'autres incompatibilités.

(1) Voir, sur tout ce qui est relatif aux États-Unis, l'excellent ouvrage qui a pour titre : *De la démocratie aux États-Unis*, par M. de Tocqueville.

(2) *De terrâ verò salicâ nulla portio hereditatis mulieri veniet; sed ad virilem sexum totâ terrâ hereditas perveniat.* Loi salique, l. LXII, § 6. Baluze, t. 1, p. 321.

La couronne est transmise par droit de *primogéniture*; c'est une conséquence du principe de l'hérédité. Il est nécessaire que le droit à la couronne ne soit pas un instant douteux, pour éviter toute interruption dans l'action de l'autorité royale, ainsi que les troubles et les guerres civiles occasionnées par des prétentions diverses. Dans le cas où l'un des descendants du chef de la dynastie mourrait sans enfant mâle, la couronne devrait passer à son plus proche parent par les mâles. En effet, la déclaration du 7 août 1830 appelle au trône « S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, lieutenant général du royaume, et ses descendants à perpétuité, de mâle en mâle, etc. » Tous les descendants par les mâles sont donc compris dans cette vocation à la couronne; et si, par la suite, la branche aînée venait à s'éteindre, le membre le plus proche de la branche qui la suit immédiatement serait saisi de plein droit de l'autorité. Ainsi le voulait l'ancien principe de la monarchie que la déclaration de 1830 a entendu consacrer; ainsi le veut le principe de la perpétuité du pouvoir royal, qui est l'un des fondements de notre constitution et le gage de la tranquillité publique.

35. Les législateurs de 1830 n'ont rien statué sur les cas de minorité et de régence. Le dernier acte relatif à cette matière est le sénatus-consulte organique du 28 floréal an xii, rendu par le Sénat dans la limite de ses attributions constitutionnelles, et dont nous croyons que l'on devrait faire l'application, le cas arrivant. D'après ce sénatus-consulte, le Roi est mineur jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis; pendant sa minorité, il y a un régent du royaume qui doit avoir au moins 25 ans, et peut être choisi par le Roi; s'il n'y a pas eu de désignation du Roi, le régent est

le prince du sang, c'est-à-dire, le parent par mâle, le plus proche en degré dans l'ordre de l'hérédité. Le régent exerce jusqu'à la majorité du Roi toutes les attributions de la royauté; ses actes cependant sont faits au nom du Roi. La garde du Roi mineur est confiée à sa mère non remariée (1), ou, à son défaut, au prince désigné par le Roi défunt. (Sénatus-consulte du 28 floréal an xii, t. 4, art. 17, 18, 19, 20, 24, 26, 30.) Le Sénat était appelé par le sénatus-consulte à nommer le régent, quand il n'avait pas été désigné par l'Empereur, et qu'il ne se trouvait pas de prince du sang âgé de 25 ans accomplis; c'était lui aussi qui, à défaut de la mère ou d'un prince du sang nommé par l'Empereur pour la garde du mineur, désignait parmi les grands dignitaires de l'empire celui auquel cette garde serait confiée. (*Idem*, art. 21, 30.) Il n'y a plus aujourd'hui ni sénat, ni grands dignitaires de l'empire. Nous pensons que le sénat serait remplacé ici par la Chambre des Pairs, parce que c'est le corps politique qui nous paraît le plus propre, par son organisation, ses attributions et le rôle qu'il est appelé à jouer dans le gouvernement constitutionnel, à exercer des fonctions de tutelle et de protection. Quant au choix de la personne à laquelle on confierait la garde du jeune roi, il est illimité aujourd'hui, sauf la restriction très-sage du sénatus-consulte, qui déclare ne pouvoir être chargés de cette mission ni le régent, ni ses descendants, ni les femmes autres que la mère. (*Idem*, art. 30.)

(1) Nous ajoutons les mots *non remariée*, quoiqu'ils ne soient pas dans le sénatus-consulte, parce que le principe est formellement établi par la constitution du 3 sept. 1791, t. 3, ch. 2, sect. 2, art. 17, à laquelle le sénatus-consulte ne paraît pas vouloir déroger, et parce qu'il nous paraît fondé sur les plus graves considérations de droit public.

36. La régence pourrait devenir nécessaire dans un autre cas encore, celui d'interdiction légale du Roi pour une des causes énumérées dans l'art. 489 du Code civil; il faut remonter, pour trouver une disposition qui statue sur la manière de procéder dans ce cas heureusement fort rare, à la constitution de 1791, qui veut que les causes de l'interdiction soient constatées par le Corps législatif, et qu'elle soit déclarée par lui après trois délibérations successivement prises de mois en mois. Nul doute que le Corps législatif ne doive intervenir, et qu'il ne doive mettre la plus sage lenteur à prendre une décision aussi importante. Mais nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'observer le délai fort long dont parle la constitution de 1791, délai pendant lequel l'ordre public pourrait être gravement compromis.

37. Le Roi et sa famille se trouvent placés dans une position tout exceptionnelle : voués par la constitution au bien-être de la France, ils doivent jouir de certains privilèges, et être soumis à certaines obligations qui sortent du droit commun. Ainsi le Roi reçoit sur les fonds de l'Etat une somme (1) destinée à soutenir sa haute dignité. Quand il vient à décéder, un douaire est attribué à la reine survivante. L'héritier de la couronne reçoit aussi une somme du trésor royal; et, en cas d'insuffisance du domaine privé, les fils puînés et les filles du Roi peuvent recevoir des dotations qui sont réglées par des lois spéciales (2). L'héritier présomptif de la couronne porte le nom de prince royal; les princes du sang sont pairs par le droit de leur naissance, et siègent immédiatement après le

(1) V. loi du 2 mars 1832.

(2) *Idem.*

président (1). D'un autre côté, ils ne peuvent se marier, à quelque âge que ce soit, sans l'autorisation du Roi. Les actes de l'état civil de la famille du Roi sont reçus par le chancelier de France (2).

38. Le Roi est revêtu, dans l'intérêt public, de prérogatives de différentes sortes; l'une des plus importantes est l'inviolabilité, à laquelle participent, mais dans une moindre proportion, les membres des deux Corps législatifs. Comme cette prérogative a pour correctif la responsabilité ministérielle qui se rattache plutôt au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif, nous en traiterons au chapitre suivant, et nous n'examinerons ici le pouvoir royal que dans sa participation à la confection de la loi. Dans tout ce qui précède la sanction définitive de la loi, qui lui est réservée ainsi que la promulgation, le Roi exerce une sorte de pouvoir dirigeant, parfaitement placé dans les mains auxquelles est confié le pouvoir exécutif; aux termes de l'art. 42 de la Charte, il *convoque* chaque année les deux Chambres, il les *proroge*, et peut *dissoudre* celle des Députés.

D'après la constitution de 1791, le Corps législatif se réunissait de plein droit le premier lundi du mois de mai de chaque année. Ce système a des inconvénients, car il pourrait arriver que la réunion, toujours fixée à la même époque, fût quelquefois intempestive; que, par exemple, des circonstances imprévues n'eussent pas permis de réunir les documents nécessaires aux travaux législatifs; et réciproquement il pourrait devenir nécessaire de convoquer la Chambre extraordinairement. Il vaut donc mieux que l'époque de la réunion soit déterminée chaque année par le

(1) Charte constitutionnelle, art. 16.

(2) Ord. du 27 août 1830 et 21 mai 1837.

pouvoir qui a tous les moyens de préparer les travaux législatifs, et qui est le meilleur juge de l'opportunité des circonstances. La convocation ne peut être indéfiniment prorogée, car l'art. 42 de la Charte veut que le Roi convoque *chaque année* les deux Chambres; d'un autre côté, l'impôt foncier n'étant consenti que pour un an (art. 41), il ne pourrait être perçu, si le vote n'en avait pas été renouvelé en temps utile (1).

La convocation des deux Chambres est faite par une proclamation qui fixe le jour de l'ouverture de la session. Les pairs et les députés sont convoqués par lettres closes du Roi; et réunis dans une même salle, le Roi vient y faire en personne l'ouverture de la session; il expose la situation intérieure et extérieure de l'Etat, dont il fait connaître les besoins, et annonce les principaux projets de loi qu'il est dans l'intention de soumettre à la discussion. Les Chambres se séparent ensuite pour se constituer. Pendant la session, les rapports du Roi avec les Chambres ont lieu habituellement par l'intermédiaire des ministres, qui ont entrée dans les deux Chambres, lors même qu'ils n'en font pas partie, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent (2). Le Roi peut aussi nommer, pour soutenir la discussion d'une loi, des commissaires qui ont dans les Chambres les mêmes prérogatives que les ministres. C'est le Roi qui proroge les Chambres, c'est-à-dire, qui détermine l'époque de la cessation de leurs travaux. Ce droit ne peut nuire non plus à l'exercice de leur pouvoir législatif, car elles sont toujours maîtresses de ne voter l'impôt qu'après avoir délibéré sur les autres lois d'intérêt général.

(1) Voir l'art. qui termine tous les budgets.

† (2) Charte constitutionnelle, art. 46.

39. Le droit de dissondre la Chambre des Députés, qui n'existait pas d'après la constitution de 1791, est un moyen d'éviter le despotisme des assemblées délibérantes. Il est de principe, dans un gouvernement constitutionnel, que la marche du gouvernement soit en harmonie avec le vœu de la nation, exprimé par la majorité des Chambres. Il peut se faire que cette harmonie soit rompue, et que la Chambre des Députés ne marche plus d'accord avec les conseils de la couronne. Il faut alors, ou que le ministère se retire devant la Chambre, ou que la Chambre se retire devant le ministère. Mais qui décidera de quel côté se trouve la raison ? Le ministère peut se tromper, la majorité n'est pas infaillible ; c'est le cas d'avoir recours au jugement du pays : le Roi dissout la Chambre des Députés, pour appeler la nation, en la personne des électeurs, à manifester elle-même son vœu par le choix de nouveaux mandataires. Si la nouvelle majorité revient semblable à l'ancienne, c'est le ministère qui se trompait, il doit se retirer ; si au contraire une majorité nouvelle vient approuver son système, dès lors la bonne harmonie nécessaire étant rétablie entre les trois pouvoirs, le gouvernement continue sa marche un instant suspendue. Il faut, pour que les fruits de la dissolution ne soient pas perdus, que la convocation de la Chambre nouvelle ait lieu dans un délai fort court : ce délai est fixé à trois mois par l'art. 42 de la Charte. La dissolution peut avoir lieu au milieu d'une séance ; la proclamation du Roi qui la prononce est apportée à la Chambre par un ministre ou un commissaire du Roi ; elle est remise au président, qui en fait lecture toute affaire cessante ; la Chambre doit se séparer à l'instant (1).

(1) Loi du 13 août 1814, t. 2, art. 8 à 11.

§ II. Chambre des Pairs.

40. La Chambre des Pairs est une portion essentielle de la puissance législative (1). Les pairs sont nommés par le Roi; le nombre en est illimité, et leurs fonctions sont à vie. Il paraît résulter de l'art. 23 de la Charte que le Roi peut nommer des pairs héréditaires; mais cet article n'a été adopté que sauf un nouvel examen qui a eu lieu dans la session de 1831. La loi du 29 décembre, rendue à la suite de cet examen, supprime l'hérédité de la pairie, en laissant, comme le voulait la Charte, la nomination des pairs au Roi; elle détermine les notabilités entre lesquelles le choix du Roi est désormais circonscrit; elle veut que les ordonnances de nomination soient individuelles, mentionnent les services et indiquent les titres sur lesquels elles sont fondées; elle défend d'attacher à la dignité de pair aucun traitement, aucune pension, aucune dotation (2). La loi dont nous venons de donner l'analyse ne touche en rien à l'art. 26 de la Charte, duquel il résulte que les princes du sang sont pairs par droit de naissance.

Les pairs ont entrée à la Chambre à 25 ans; ils n'ont voix délibérative qu'à 30 (3). Les cinq années pendant lesquelles les jeunes pairs doivent garder le silence forment pour eux un temps de stage qu'ils doivent mettre à profit pour se former aux discussions parlementaires. D'après la loi nouvelle, cette disposition recevra rarement son application.

41. Les pairs, en leur qualité de membres du Corps

(1) Charte, art. 20°.

(2) Loi du 29 déc. 1831°.

(3) Charte constitutionnelle, art. 24, 25 et 26°.

législatif, jouissent de la prérogative de ne pouvoir être arrêtés que de l'autorité de la Chambre, et de ne pouvoir être jugés que par elle en matière criminelle (1). La dignité de l'un des premiers corps de l'Etat exigeait que ses membres ne pussent être enlevés de son sein et traduits devant les tribunaux ordinaires. Il ne fallait pas non plus qu'un créancier pût, dans son intérêt privé, séquestrer un des membres du Corps législatif, dans le moment peut-être où son vote aurait la plus grande importance. Deux fois la Chambre des Pairs avait repoussé, par l'ordre du jour, les réclamations des créanciers qui sollicitaient l'autorisation d'exercer la contrainte par corps contre leurs débiteurs; mais elle a modifié sa jurisprudence en décidant, le 4 décembre 1830, qu'à l'avenir toute personne qui aurait obtenu la contrainte par corps contre un pair de France, et qui voudrait la faire mettre à exécution, devrait s'adresser à la Chambre, qui accorderait ou refuserait l'autorisation nécessaire. L'art. 124 du Code pénal sanctionne cette exception en punissant de la dégradation civique les officiers de police judiciaire et les magistrats qui auraient provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la poursuite ou à la condamnation d'un pair de France sans l'autorisation requise par la loi, ou qui, hors le cas de flagrant délit ou de clameurs publiques, auraient, sans les mêmes autorisations, donné ou signé l'ordre ou le mandat d'arrêter un membre de la Chambre des Pairs. La restriction du cas de flagrant délit ou de clameurs publiques est une interprétation fort juste de l'art. 29 de la Charte, qui est conçu d'une manière trop générale.

(1) Charte, art. 29°.

42. La Chambre des Pairs est présidée par le chancelier nommé par le Roi , ou , en son absence , par un pair également nommé par le Roi ; elle désigne au scrutin , et pour chaque session , quatre de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaires. Ses séances ont acquis , depuis 1830 , la publicité qui leur avait été refusée par la Charte de 1814. Mais la solennité des séances publiques éloigne de la tribune les hommes qui n'ont point l'habitude de la parole ; elle ne comporte pas ces discussions brèves et concises , consistant en dialogues familiers qui avancent plus la solution d'une question que les discours le plus habilement composés. On a cru nécessaire de faire précéder la discussion et le vote , de l'examen de la loi , qui , fait séparément entre différentes fractions de la Chambre , est la meilleure préparation possible à la discussion publique. La Chambre se divise pour cela en bureaux , composés de 25 membres désignés par la voie du sort , et renouvelés de mois en mois : chaque bureau nomme un président et un secrétaire.

§ III. Chambre des Députés.

43. La Chambre des Députés se compose de 459 membres élus par les collèges électoraux , dont l'organisation est déterminée par la loi du 19 avril 1831 (1) ; leur mandat dure 5 ans. La Chambre des Députés , destinée à représenter les besoins essentiellement variables de la population , ne remplirait pas son but , si les membres qui la composent étaient nommés à vie ; l'inamovibilité les isolerait de la nation , dont ils doivent sans cesse représenter l'esprit. On aurait un corps éclairé sans doute , mais un corps animé

(1) Charte constitutionnelle , art. 30 , 31 °. Loi du 19 avril 1831 , art. 38°.

d'un esprit qui lui serait propre , et qui dès lors cesserait de jouer le rôle qui lui est destiné dans l'organisation du gouvernement constitutionnel. La politique d'un état doit changer avec les événements , et tel homme qui aura été trouvé bon pour représenter son pays dans une époque donnée , ne le sera peut-être plus quand les circonstances qui l'entouraient d'abord ne seront plus les mêmes. Il faut donc consulter fréquemment le pays , afin que son vœu s'exprime par le choix de ses représentants , afin que ces représentants eux-mêmes ne perdent jamais de vue leur mission , et aient toujours devant les yeux la sentence d'approbation ou d'improbation que les collèges électoraux seront infailliblement appelés à rendre.

On a pensé que l'exercice des fonctions législatives exigeait une maturité de raison que l'on ne peut acquérir que par l'âge et par l'expérience des affaires. Sous la Charte de 1814, il fallait 40 ans pour être admis à l'honneur de la députation. C'était appeler trop tard à la vie politique , des hommes depuis longtemps en état de rendre des services dans les assemblées délibérantes. La Charte nouvelle réduit à 30 ans l'âge voulu pour l'éligibilité (1). La garantie de l'âge n'a pas paru suffisante ; on y a joint la garantie de la fortune , parce qu'il y a présomption que l'amour de l'ordre est en raison directe de l'intérêt que l'on peut avoir à ce qu'il soit maintenu , et qu'il y aurait imprudence à mettre en présence des honneurs et de la fortune celui que rien ne protège contre leur puissante séduction.

44. Les membres de la Chambre des Députés jouissent aussi d'une inviolabilité analogue à celle des membres de la Chambre des Pairs , quoiqu'elle soit

(1) Charte constitutionnelle , art. 32^e.

moins étendue. Ils sont à l'abri de la contrainte par corps, durant la session et pendant les six semaines qui la précèdent ou qui la suivent. Ils ne peuvent, pendant la session seulement, être poursuivis ou arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis leur poursuite (1). Ils sont protégés, comme les pairs, par l'article 121 du Code pénal. Mais, quand l'autorisation est obtenue, ils sont renvoyés devant les tribunaux ordinaires, à la différence des pairs qui sont jugés par leur Chambre.

45. Les séances de la Chambre des Députés sont publiques; mais la demande de cinq membres suffit pour les rendre secrètes. La première opération d'une Chambre qui siège pour la première fois consiste à vérifier les pouvoirs des membres qui la composent. La Chambre, pour cet examen, comme pour celui des projets de loi, se divise en neuf bureaux, renouvelés de mois en mois par la voie du sort (2). Chaque bureau nomme son président et son secrétaire. Cette opération préliminaire est d'une haute importance. Les procès-verbaux d'élection, les pièces justificatives de l'âge et du cens sont renvoyés à l'examen des bureaux, qui prennent, en séance publique, des conclusions par l'organe d'un rapporteur. La Chambre est juge souveraine de toutes les questions d'éligibilité. Pendant ces opérations préliminaires, elle est présidée par le député le plus âgé; les quatre plus jeunes membres remplissent les fonctions de secrétaires. Après la vérification des pouvoirs, la Chambre nomme un président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires (3).

(1) Charte constitutionnelle, art. 43, 44.

(2) *Idem*, art. 38, 39.

(3) Art. 56, 57, 58, 59, 60 du règlement de la Chambre des Députés. Ce règlement est du 25 juin 1814; il a été modifié le 23 août 1830.

SECTION II. — DE LA CONFECTION ET DE L'ABROGATION DES LOIS.

SOMMAIRE.

46. *But de la section.*

§ I^{er}. De l'Initiative.

47. *L'initiative appartient aux trois branches du Corps législatif, excepté à la Chambre des Pairs, s'il s'agit de lois de finances.*

48. *Forme de l'initiative exercée par le Roi.*

49. *Forme de l'initiative exercée par la Chambre des Pairs.*

50. *Forme de l'initiative exercée par la Chambre des Députés.*

§ II. De la Délibération et du Vote.

51. *Forme de la délibération et du vote dans la Chambre des Pairs.*

52. *Idem dans la Chambre des Députés.*

§ III. De la Sanction et de la Promulgation.

53. *Ce qu'on entend par sanction.*

54. *Formules de refus et d'acceptation.*

55. *Promulgation, ce que c'est.*

§ IV. De l'Abrogation des Lois.

56. *Abrogation formelle. — Abrogation implicite.*

57. *Existe-t-il aujourd'hui une abrogation par désuétude ?*

58. *Effets des lois nouvelles quant aux lois antérieures à 1789.*

59. *Abrogation de l'interprétation législative.*

46. Les trois branches du pouvoir législatif nous étant connues, il nous reste à nous occuper du mode de formation de la loi qui est le produit du concours de leur volonté. Nous avons à voir l'initiative, la délibération, le vote, la sanction, l'interprétation, l'abrogation de la loi.

§ 1^{er}. De l'Initiative.

47. D'après la Charte de 1814, l'initiative de la loi n'appartenait qu'au Roi; les Chambres avaient seulement la faculté de supplier le Roi de proposer une loi, et d'indiquer ce qu'elles jugeaient convenable qu'elle contint. La Charte de 1830 attribue l'initiative de la loi au Roi, à la Chambre des Pairs, à la Chambre des Députés : elle établit cependant une exception relative aux lois d'impôts, qui doivent être d'abord votées par la Chambre des Députés, et qui par conséquent ne peuvent être proposées par la Chambre des Pairs (1); ce qui doit s'entendre de toutes les lois qui ont pour résultat même indirect d'augmenter les charges de l'État. C'est là une application du vieux principe, que l'impôt doit être voté par la nation que représente particulièrement la Chambre des Députés; l'autre Chambre n'intervient que pour ratifier ce vote ou pour diminuer le chiffre de la dépense. Il est encore une autre raison qui vient à l'appui de cette exception, c'est que la Chambre saisie en dernier lieu du vote des lois de finances, peut n'avoir pas le temps de les examiner avec tout le soin qu'elles exigent, et il ne faut pas que ce soit la Chambre des Députés qui manque du temps nécessaire pour contrôler les dépenses.

48. L'art. 52 de la constitution de l'an VIII chargeait le Conseil d'état de la rédaction des projets de loi : cette disposition n'est plus obligatoire aujourd'hui, parce que le Conseil d'état ne fait plus partie des corps constitutionnels du royaume. L'exercice du droit d'initiative de la part de la couronne n'est assujéti à aucune formalité particulière. Les ministres s'entourent,

(1) Charte, art. 14 et 15.

pour la préparation des projets de loi , de toutes les lumières possibles , et ils peuvent employer pour s'éclairer les moyens qu'ils jugent convenables : ordinairement ils font préparer les projets par des commissions, et ils provoquent ensuite l'examen des hommes spéciaux, en consultant le Conseil d'état, les cours et tribunaux, les conseils administratifs, les sociétés d'agriculture et de commerce, suivant la matière à régler. Le projet de loi est porté à chacune des deux Chambres, et lu à la tribune par un ministre ou par un commissaire du Roi ; le président en ordonne l'impression, la distribution, et l'envoi dans les bureaux. La même chose a lieu lorsque la proposition émane de l'une des deux Chambres ; elle est portée à l'autre par un messenger d'Etat, et remise au président qui en donne lecture (1).

49. Le droit d'initiative attribué aux deux Chambres par la Charte de 1830, a donné lieu dans chacune d'elles à des dispositions réglementaires qui ont pour but d'éviter que le temps des assemblées soit consumé en pure perte dans l'examen de propositions peu utiles, et de suppléer aux études préparatoires de la loi par une discussion approfondie. Dans la Chambre des Pairs, le membre qui veut faire une proposition de loi en indique sommairement l'objet et dépose sur le bureau une proposition écrite et signée. La Chambre, après avoir examiné la proposition dans les bureaux, délibère sur son opportunité ; si elle décide qu'il y a lieu de s'en occuper, elle fixe le jour où son auteur pourra la développer ; l'examen en est ensuite renvoyé à une commission dont l'auteur fait nécessairement partie. Cette commission, dans un premier

(1) Règlements de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés.

rapport , pose les questions relatives aux principes de la loi et à sa distribution générale. Ce rapport est imprimé et distribué ; la discussion a lieu sur les questions posées par la commission , laquelle, d'après le vote de la Chambre, rédige, s'il y a lieu, un projet de loi dont les articles sont successivement discutés et mis aux voix. L'adoption n'est que provisoire : la loi est renvoyée à la commission, qui en présente à la Chambre la rédaction définitive. La Chambre vote sur chaque article et sur les amendements proposés, puis sur l'ensemble; et si la proposition est adoptée, elle prend le nom de projet de loi, et est transmise par un message à la Chambre des Députés. Une proposition que la Chambre n'aurait pas prise en considération, ou qu'elle aurait rejetée après la discussion, ne pourrait être représentée dans la session.

50. Dans la Chambre des Députés, le membre qui veut faire une proposition la signe et la dépose sur le bureau pour qu'elle soit communiquée par les soins du président aux bureaux de la Chambre. Si trois d'entre eux pensent que la proposition doit être développée, elle est lue à la séance suivante, et la Chambre fixe le jour auquel les développements auront lieu ; si après ces développements la proposition est appuyée, on la discute, et le président consulte la Chambre pour savoir si elle la prend en considération, si elle l'ajourne, ou si elle déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Dans le cas de prise en considération, la proposition est imprimée, distribuée et renvoyée à chacun des bureaux, qui la discutent, et nomment un membre de la commission centrale, chargé de faire un rapport à la Chambre. La discussion qui suit le rapport, porte sur l'ensemble et le principe de la proposition. Si la Chambre, consultée par le président après la discussion

générale, entend passer outre, on s'occupe de chacun des articles, et l'on discute les amendements. En cas d'adoption, la proposition est transmise à l'autre Chambre par un messenger d'État (1).

§ II. De la Délibération et du Vote.

51. La délibération a lieu dans la Chambre des Pairs de la manière suivante : Tous les projets de loi sont examinés dans les bureaux avant d'être discutés en assemblée générale ; au jour déterminé par la Chambre, l'un des secrétaires fait lecture de la proposition soumise à l'examen des bureaux, et l'assemblée est consultée pour savoir si elle veut ouvrir sur-le-champ la discussion, ou nommer auparavant une commission spéciale pour lui faire son rapport. La discussion est dirigée par le président, qui accorde la parole à ceux qui la lui demandent, rappelle les orateurs à la question ou à l'ordre, consulte la Chambre sur la clôture de la discussion et sur la position des questions en cas de difficulté, constate le résultat des votes, etc.

52. Les choses se passent à peu près de la même manière à la Chambre des Députés : seulement, chaque bureau nomme à la majorité absolue un rapporteur ; la commission composée de tous ces rapporteurs examine la loi, et fait par l'organe d'un de ses membres son rapport à la Chambre (2). Les membres des deux Chambres ont le droit de proposer des amendements. Le vote sur toutes les questions préparatoires et incidentes a lieu de la part des pairs en levant la main ; les projets de loi ne peuvent être votés qu'au scrutin secret, et dans toute délibération le vote par

(1) Résolution de la Chambre des Députés du 23 avril 1830.

(2) Règlement de la Chambre des Députés, art. 60, 61, 62, 63.

scrutin doit avoir lieu si 15 pairs le réclament (1) ; la présence du tiers des membres suffit pour qu'on puisse délibérer. Le vote à la Chambre des Députés a lieu aussi au scrutin secret pour les projets de loi, et par assis et levé pour les autres propositions, à moins que la Chambre n'en décide autrement. La présence de la majorité des députés est nécessaire pour la validité du vote (2).

§ III. De la Sanction et de la Promulgation.

53. Quand une proposition de loi a été adoptée par les deux Chambres, il faut encore qu'elle reçoive l'approbation royale pour acquérir la force législative. Cette approbation est qualifiée de *sanction*. La sanc-

(1) Règlement de la Chambre des Pairs, art. 44 à 57.

(2) Règlement de la Chambre des Députés, art. 32, 33, 34, 38.

Les Chambres ont aussi des attributions étrangères à la législation.

Elles expriment le vœu du pays par des adresses au Roi, mais ne peuvent jamais en faire au peuple. (Loi du 13 août 1814, t. 6.)

Elles délibèrent sur des pétitions, qui ne peuvent être faites que par écrit, et ne doivent jamais être présentées à la barre par les pétitionnaires (45 Ch. *). Une commission est chargée de faire un rapport sur ces pétitions, qui sont ou repoussées par l'ordre du jour, ou renvoyées au ministre qu'elles concernent, ce qui équivaut à une recommandation, ou déposées au bureau des renseignements.

La Chambre des Députés accuse, et la Chambre des Pairs juge les ministres (47 Ch. *).

La Chambre des Pairs juge aussi ses propres membres en matière criminelle (29 Ch. *). Elle autorise leur arrestation dans le cas où ils se sont rendus passibles de la contrainte par corps.

Elle connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État, qui seront définis par une loi (28 Ch. *).

Elle surveille la caisse d'amortissement, au moyen d'une commission composée d'un pair de France et de deux députés. (Loi du 28 avril 1816, art. 99, 111, 114.)

La Chambre des Députés accorde ou refuse l'autorisation de poursuivre et d'arrêter ses membres en matière criminelle. (Art. 43 de la Charte.)

Les deux Chambres jugent les offenses commises contre elles par discours, cris, menaces; l'infidélité et la mauvaise foi dans le compte rendu de leurs séances. (F. loi du 25 mars 1832, 15, 16; loi du 16 mai 1819, art. 2; loi du 17 mai 1819, art. 1.)

tion royale est toujours un acte de pure et libre volonté , soit que la proposition émane de l'une des deux Chambres, soit qu'elle ait été faite d'abord par le Roi : car le Roi n'est pas lié par la présentation d'un projet ; il peut, quand même sa proposition aurait été adoptée sans amendement par les deux Chambres, refuser de la convertir en loi : les circonstances qui lui ont donné naissance peuvent ne plus être les mêmes, et la proposition, utile d'abord, peut avoir cessé de l'être ensuite. L'art. 48 de la Charte est formel à cet égard ; il donne au Roi la faculté la plus large d'admettre ou de repousser le projet adopté par les deux Chambres, sans être tenu de rendre compte de ses motifs. Du droit de donner ou de refuser la sanction, résulte, pour le Roi, le droit de retirer un projet qu'il aurait soumis aux Chambres, avant même qu'il soit voté par elles.

54. D'après la loi du 13 août 1814, le Roi refuse sa sanction par cette formule : *Le Roi s'avisera*. Cette déclaration de la volonté du Roi est notifiée à la Chambre des Pairs par le chancelier, et à celle des députés par une lettre des ministres, adressée au président. La formule de la sanction, telle qu'elle est donnée par la même loi, a été légèrement modifiée dans la pratique. Nous trouvons dans le *Bulletin des Lois* qu'elle consiste en ces mots : « La présente loi , » discutée, délibérée et adoptée par la Chambre des » Pairs et par la Chambre des Députés, et sanctionnée » par nous ce jourd'hui, sera exécutée comme loi de » l'État. » Suit le mandement aux cours, tribunaux, préfets, corps administratifs et tous autres, de la garder et maintenir, et de la faire publier et enregistrer partout où besoin sera.

55. Il ne suffit pas, en effet, qu'une proposition

soit convertie en loi, pour qu'elle soit obligatoire ; il faut encore qu'elle ait été portée à la connaissance de ceux qui doivent l'exécuter. C'est le Roi qui donne la publicité à la loi, au moyen de la *promulgation*. Des doutes se sont élevés sur ce qui constitue la promulgation. Le Code civil, dans son article 1^{er}, établit des présomptions légales de publicité qui ont toutes pour base l'époque de la promulgation ; mais il ne dit pas de quel acte elle résulte. Plusieurs personnes, confondant ce que l'art. 18 de la Charte distingue, considéraient la promulgation comme résultant de la sanction. Ce système a été proscrit par une ordonnance du 27 novembre 1816, qui décide que la promulgation résulte de l'insertion au Bulletin officiel, et qu'une loi est réputée connue un jour après que le Bulletin des Lois a été reçu, de l'imprimerie royale, par le ministre de la justice, lequel doit constater sur un registre l'époque de la réception (1). Dans le cas d'urgence, les lois sont censées publiées et deviennent exécutoires, *à compter du jour* où les préfets, auxquels elles sont envoyées extraordinairement, les ont fait imprimer et afficher (2) ; c'est-à-dire, le lendemain du jour de l'affiche.

§ IV. De l'Abrogation des Lois.

56. Le droit de créer des lois nouvelles emporte nécessairement celui d'abroger les lois anciennes. L'abrogation a lieu quelquefois en termes exprès ; d'autres fois elle résulte seulement de l'adoption de dispositions législatives incompatibles avec les lois existantes : dans le premier cas, l'abrogation est *for-*

(1) L'avis du Conseil d'état du 21 février 1817 déclare qu'il faut *un jour franc* ; ainsi, lorsque la date de la réception du Bulletin, qui est au bas de chaque loi, est du 1^{er}, la loi n'est exécutoire que le 3 au plus tôt.

(2) Ord. du 27 nov. 1816, art. 4, et du 18 janv. 1817.

melle ; dans le second , elle n'est qu'*implicite*. Tantôt elle porte sur une loi tout entière , tantôt elle ne modifie que quelques-unes de ses dispositions en laissant subsister les autres. Lorsqu'elle est à la fois partielle et implicite , elle peut donner lieu à de graves et difficiles questions.

57. Presque tous les jurisconsultes admettent en outre une abrogation *par désuétude*, résultant de l'observation prolongée de la loi. Ils se fondent sur le fragment 32^e, § 1^{er} de *legibus*, au Digeste : « *Inveterata consuetudo pro lege non immerito custoditur..... nam cum ipsæ leges nullâ aliâ ex causâ nos teneant, quàm cum iudicio populi receptæ sunt : merito et ea quæ sine ullo scripto populus probavit tenebunt omnes. Nam quid interest suffragio populus voluntatem suam declaret an rebus ipsis et factis? Quarè rectissimè etiam illud receptum est, ut leges non solum suffragio legislatoris, sed etiàm tacito consensu omnium per desuetudinem abrogentur.* »

Nous n'irons pas chercher , pour combattre l'autorité de ce fragment, la déclaration faite par Constantin, que l'usage ne doit pas prévaloir sur la loi (1) ; mais nous ferons remarquer que les motifs mêmes sur lesquels s'appuie le juriseonsulte Julien , qui en est l'auteur , conduisent aujourd'hui à une conséquence opposée à la sienne : « C'est, dit-il, parce que les lois puisent leur force dans le consentement du peuple, et qu'il importe peu que ce consentement soit exprimé ou tacite, qu'un long usage peut faire ou abroger les lois. » Un pareil raisonnement suppose une de ces constitutions incertaines et vagues, dans lesquelles le pouvoir législatif n'est organisé par aucune loi positive;

(1) L. 2 du Cod. *Quæ sit longa consuetudo*.

les besoins de la société se manifestent alors le plus fréquemment par des usages populaires, par une jurisprudence résultant soit des opinions des jurisconsultes, soit des décisions des magistrats, et ce sont là en effet les sources les plus fécondes du droit romain. Mais il ne peut pas en être ainsi dans un pays dont la constitution écrite établit un corps législatif qui se réunit chaque année pour faire des lois ; les besoins de la société ont alors un organe régulier ; à lui seul appartient le droit de créer des règles obligatoires ou de les abroger. La loi perd peut-être quelque chose, sous le rapport philosophique, à ne plus être le résultat d'une expérience éclairée par l'étude et la pratique, mais elle y gagne en clarté et en certitude.

Dans l'ancienne monarchie, où le pouvoir législatif n'avait jamais été régulièrement organisé, il n'est point étonnant qu'on ait suivi la loi romaine, en ajoutant toutefois, pour contre-balancer le principe de la souveraineté du peuple sur lequel elle s'appuie, qu'il fallait que l'usage obtint aussi le consentement exprès ou tacite du Roi. Par une conséquence toute naturelle, on avait considéré les parlements comme les meilleurs appréciateurs des usages de leurs justiciables ; et ceux-ci, étendant autant que possible leur autorité, s'étaient attribué le droit de faire des arrêts de règlement obligatoires dans tout leur ressort. Rien de semblable ne peut exister aujourd'hui ; la loi ayant une source certaine, les juges n'ont d'autre droit que d'en faire l'application aux causes particulières qui leur sont soumises, sans pouvoir prononcer par voie de disposition générale et réglementaire (1). Un grand nombre d'arrêts rendus dans le même sens ne peuvent

(1) Art. 5 du Code civil.

jamais avoir qu'une autorité de jurisprudence, et n'empêchent pas un tribunal de juger dans un sens différent, lorsqu'il croit que la loi a été mal appliquée. Si, par une conséquence rigoureuse des principes constitutionnels, on refuse l'autorité législative à une longue série d'actes uniformes émanés d'un des corps les plus éclairés de la nation, comment l'accorderait-on à des usages qui ne sont quelquefois que le résultat de l'abus ou de l'ignorance?

L'un des caractères essentiels à une bonne législation, c'est que la volonté du législateur soit exprimée d'une manière claire et positive. Si tous les efforts de l'esprit humain ne peuvent arriver à ce résultat, s'il s'élève sur le sens de la loi la mieux faite des difficultés sans nombre, que serait-ce donc s'il s'agissait non pas seulement de savoir en quoi consiste un usage nécessairement moins précis qu'un texte, mais encore de décider s'il existe, de chercher s'il dure depuis assez longtemps, s'il a été assez général, assez notoire pour mériter d'être érigé en loi, ou pour prévaloir contre les dispositions formelles d'une loi écrite? Le principe que l'usage fait et abroge les lois n'est applicable que chez les peuples qui sont encore dans une période peu avancée de la civilisation, et en l'absence d'une organisation positive; mais lorsque cette organisation existe, il doit faire place aux règles plus précises qu'elle établit. Chez nous, le Corps législatif doit sans doute prendre en considération les besoins et les habitudes de la nation, mais lui seul peut satisfaire les uns et consacrer les autres par une déclaration régulière. Les citoyens, les magistrats, n'ont d'autre droit que de faire connaître leurs vœux par la voie de la presse ou des pétitions; mais tant que la loi n'a point été formellement abrogée, ils ne peuvent se dispenser

de lui obéir. Hors de là, il n'y aurait que désordre, incertitude et violation des principes constitutionnels. Telle est l'opinion exprimée par la commission chargée de la révision des lois, dans son rapport au Roi du 25 décembre 1825 (1) : « La désuétude, y est-il dit, » est une abrogation vivante de la loi, suivant les » jurisconsultes romains. Il est difficile d'adopter cette » opinion comme une maxime générale; et il est plus » sûr d'établir la maxime tutélaire que les lois subsistent tant qu'elles ne sont pas révoquées, et » qu'elles ne peuvent l'être que par un acte des pouvoirs institués pour le faire. »

Plusieurs cours royales ont adopté le principe que nous combattons (2). La Cour suprême n'a admis formellement jusqu'ici l'abrogation par l'usage, qu'à propos d'anciennes ordonnances ou coutumes non suivies par les parlements (3). Elle a décidé d'une manière positive, dans le fameux arrêt relatif à la nullité des marchés à terme des effets publics pour inobservation des formalités prescrites par les arrêts du Conseil de 1785 et 1786, « que l'on ne peut prescrire » contre l'exécution des lois que le législateur signale » lui-même, en les publiant, comme étant indispensables au bien de l'État et au maintien de la morale » publique; que leur abrogation ne peut résulter que » d'une autre loi (4). » Un arrêt plus récent a statué sur la question relative à la présence du second notaire exigée par la loi du 25 ventôse an xi pour les actes notariés. Il porte que « si l'art. 9 de la loi du 25

(1) Voir *Moniteur* du 25 déc. 1825.

(2) *V.* notamment arrêt du 28 nov. 1825 de la Cour royale de Toulouse, D. p. 26. 2. 32; Rouen, 30 juill. 1825, D. p. 25. 1. 185.

(3) *V.* notamment arrêt du 22 mess. an xi, et un autre du 18 janv. 1818 sur l'abrogation par désuétude de dispositions de l'ord. de 1673.

(4) Arrêt du 11 août 1814.

ventôse an xi a voulu que les actes publics fussent reçus par deux notaires ou par un notaire assisté de deux témoins, l'usage et la jurisprudence reçue dans la généralité des cours et des tribunaux du royaume ont été d'entendre les dispositions de cet article *en ce sens* que, hors le cas de disposition testamentaire, le *vœu du législateur avait été suffisamment rempli*, lorsque l'acte était revêtu des signatures des deux notaires, bien que l'un d'eux n'eût pas été présent à la rédaction, et qu'en le jugeant ainsi, un arrêt de la Cour de Nîmes, du 15 juin 1830, n'avait violé aucune loi (1). » Cet arrêt, dont nous n'admettons pas la doctrine quant au point principal, nous paraît résoudre implicitement dans notre sens la question qui nous occupe. En décidant en effet que le *vœu* du législateur a été suffisamment rempli, lorsque l'acte est revêtu de la signature des deux notaires, la Cour repousse implicitement le moyen fondé sur la désuétude, et juge que l'article 9 de la loi du 6 ventôse an xi existe toujours par cela même qu'elle l'interprète, quel que soit d'ailleurs le vice de cette interprétation.

Le législateur n'a pas méconnu cependant les avantages qu'il peut y avoir quelquefois à suivre des usages généralement adoptés; mais alors il a eu le soin de légaliser ces usages, en déclarant d'une manière formelle que l'on devait s'y référer. C'est ainsi que, dans les art. 671 et 674 du Code civil, il renvoie, pour l'exercice de certains droits de voisinage, aux usages locaux; qu'il veut que ces usages soient consultés également, lorsqu'il s'agit des délais de l'action rédhibitoire ou des congés, art. 1648 et 1736. Il pose aussi une excellente règle d'interprétation des conven-

(1) C. C. 6 août 1833; D. p. 33. 1. 272.

tions , lorsqu'il dit que tout ce qui est ambigu s'interprète par l'usage du pays où le contrat s'est passé (art. 1159) ; qu'on doit suppléer dans le contrat les clauses qui sont d'usage , quoiqu'elles n'y soient pas exprimées , etc. , etc. Enfin le juge , qui est toujours forcé de prononcer (1) , peut , en cas de silence ou d'obscurité de la loi , aller puiser dans l'usage un moyen de la compléter ou de l'interpréter. Mais il y a loin de tous ces cas exceptionnels au principe général qu'on puise dans le droit romain , pour en faire à notre droit actuel une application qui nous paraît mauvaise.

Un peuple qui nous a précédés dans la carrière constitutionnelle et qui a sur nous l'avantage que donne l'expérience de plusieurs siècles , le peuple anglais admet comme principe constant qu'une loi ne peut être abrogée que par une autre loi ; il pousse si loin le respect pour ce principe , qu'il y a peu d'années encore , un plaideur offrit le gage de bataille à son adversaire , en vertu d'une vieille loi du moyen-âge sur le combat judiciaire. Cette loi étant inobservée depuis longtemps ; et d'ailleurs complètement en désaccord avec les mœurs nouvelles , ne fut pas cependant considérée comme étant tombée en désuétude , et il fallut un acte du Corps législatif pour l'abroger.

Une des conséquences du principe que nous venons de développer , c'est que , dans un gouvernement tel que le nôtre , le pouvoir exécutif ne devrait jamais souffrir qu'une loi fût placée , par suite de la négligence de ses agents , dans cette position douteuse qui n'est ni la vie ni la mort ; quand une loi n'est pas observée depuis longtemps , elle s'efface du souvenir des justi-

(1) Art. 4 du Code civil.

ciables, qui d'ailleurs, en la voyant violer chaque jour à la face de l'autorité qui ne réclame pas, peuvent croire qu'elle a réellement cessé d'exister. Et cependant nous avons vu souvent le pouvoir réveiller des dispositions qui dormaient depuis longues années dans le vaste dépôt du *Bulletin des Lois*, et en demander l'application contre les particuliers. Selon nous, il en a le droit; mais alors le devoir que nous lui imposons de faire abroger formellement celles qu'il considère comme n'étant plus en harmonie avec l'état de la société, n'en devient que plus rigoureux, car il doit éviter tout ce qui peut entraîner les citoyens dans l'erreur ou devenir pour eux une source de procès. Nous pouvons citer comme un exemple des inconvénients de ce silence, la loi du 18 mars 1814 sur la célébration des fêtes et dimanches : depuis 1830, nous ne croyons pas qu'on en ait fait l'application; cependant elle n'a point été abrogée formellement, et, quelles que soient les critiques dont elle a été l'objet, elle n'a rien de contraire aux principes constitutionnels et aux lois promulguées depuis la révolution de juillet. On devrait donc ou la faire exécuter partout, ou en prononcer l'abrogation; car, d'un moment à l'autre, elle peut être invoquée contre des individus qui ne doivent plus croire à son existence, et les tribunaux ne pourraient se dispenser d'en faire l'application.

58. La révolution de 1789 n'a pas seulement porté sur le droit public, mais elle a réformé l'ensemble de notre législation par des lois qui ont statué sur presque toutes les matières de droit public et de droit privé. Cependant quelques-unes des anciennes lois ont survécu, et sont encore en vigueur aujourd'hui.

Les lois romaines, les ordonnances, les coutumes

générales ou locales, les statuts, les règlements qui portaient sur les matières réglées par le Code civil, ont cessé d'avoir force de loi à partir de la promulgation de ce Code (1). Il en est de même des dispositions relatives aux matières qui sont l'objet des Codes de commerce, de procédure, d'instruction criminelle, des Codes pénal, forestier, etc., etc. Cependant il faut observer que ce principe ne s'applique qu'aux matières réglées par un système complet dans les lois nouvelles, et non à celles qui ne sont l'objet que de quelques dispositions isolées (2); ainsi il y a des lois antérieures aux Codes que ceux-ci supposent, auxquelles ils se réfèrent, et qui par conséquent sont encore en vigueur. L'article 484 du Code pénal dit même positivement que dans toutes les matières qui n'ont pas été réglées par lui, et qui sont régies par des lois et règlements particuliers, les cours et les tribunaux continueront de les observer. C'est surtout en matière de police qu'il existe un grand nombre d'anciens règlements, dont quelques-uns ont une date fort ancienne et sont encore appliqués aujourd'hui : tels sont l'édit de décembre 1607, concernant la voirie; l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, sur l'alignement; celui du 7 septembre 1755, relatif aux matériaux à prendre dans les endroits non clos, pour l'usage des ponts et chaussées, etc., etc.

La loi des 19 et 21 juillet 1791 autorise l'administration à publier de nouveau les lois et règlements de police et à rappeler les citoyens à leur observation; c'est ce qu'il convient de faire toutes les fois qu'il s'agit d'une disposition qui peut être ignorée de la masse des citoyens : ainsi le Directoire exécutif a pris,

(1) L. 30 vent. an xii, art. 7.

(2) C. cass. arrêt du 19 févr. 1813.

le 25 messidor an v, un arrêté pour ordonner l'exécution des mesures prescrites en cas d'épizootie par un arrêt du Parlement du 24 mars 1745, et par deux arrêts du Conseil du 19 juillet 1746 et 16 juillet 1784, arrêts que le ministre de l'intérieur présente comme n'étant point abrogés, mais dont il déclare avoir concilié les dispositions avec l'ordre constitutionnel. En effet, il arrive souvent que l'application des anciennes lois pénales ne peut avoir lieu que partiellement, parce que plusieurs de leurs dispositions sont abrogées formellement ou implicitement : telles sont celles qui prononcent des peines qui n'ont point été conservées dans le Code pénal, comme la peine du fouet, de l'amende honorable, etc. Il faut donc alors distinguer avec soin ce qui est abrogé de ce qui peut coexister avec les lois nouvelles.

59. Une loi du 30 juillet 1828 admettait en principe que le droit d'*interpréter* la loi est une conséquence du droit de la créer : ainsi, lorsqu'après la cassation d'un premier arrêt ou jugement en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, avait été cassé par les mêmes moyens, le jugement de l'affaire était renvoyé à une Cour royale qui prononçait sans recours ; mais, dans la session législative suivante, une *loi interprétative* était soumise aux Chambres. Ce système avait été critiqué sous plusieurs rapports. 1° Il donnait à la dernière Cour royale plus d'autorité qu'à la Cour de cassation, qui se trouvait ainsi placée dans un état d'infériorité tout-à-fait incompatible avec sa qualité de Cour suprême. 2° En renvoyant l'interprétation au Corps législatif par la raison que *c'est à l'auteur d'une loi à l'interpréter*, on supposait que chaque législature était également bien pénétrée des intentions des lé-

gislatures antérieures ; que les Chambres actuelles, par exemple, pourraient se mettre à la place des Chambres de la Restauration, du Corps législatif impérial, ou de la Convention, pour expliquer ce qu'elles avaient voulu prescrire. 3° Enfin la loi ainsi rendue devait s'appliquer aux difficultés non encore jugées qui lui étaient antérieures, si, comme on le disait, elle était *interprétative* du droit existant ; mais l'application de ce principe aurait conduit à une véritable rétroactivité, parce qu'en réalité ces lois ne pouvaient pas être uniquement *interprétatives* par les raisons que nous venons d'expliquer.

On a senti l'impossibilité d'une interprétation législative, et la loi du 30 juillet 1828 a été abrogée par une loi récente du 4^{or} avril 1837. Aujourd'hui, lorsqu'après la cassation d'un premier arrêt ou jugement rendu en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, procédant en la même qualité, est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la Cour de cassation prononce toutes les chambres réunies. Si le deuxième arrêt ou jugement est cassé par les mêmes motifs que le premier, la Cour royale, ou le tribunal auquel l'affaire est renvoyée, doit se conformer à la décision de la Cour de cassation, dont l'arrêt termine ainsi le procès, mais n'a, dans les autres procès de même nature, que l'autorité d'un arrêt solennel. Le gouvernement est libre de faire une proposition aux Chambres, afin de statuer sur la difficulté ; mais la loi qui interviendrait alors serait introductive d'un droit nouveau, et n'aurait d'effet que pour l'avenir.

CHAPITRE II.

DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DE SES ATTRIBUTIONS.

SOMMAIRE.

- 59 bis. *Le pouvoir exécutif doit être confié à une seule personne.*
- 60. *Inviolabilité du Roi ; responsabilité des ministres.*
- 61. *Conséquence de l'inviolabilité du Roi quant au blâme des actes du gouvernement.*
- 62. *Résumé des attributions du pouvoir exécutif, art. 13 de la Charte constitutionnelle.*
- 63. *Commandement des troupes de terre et de mer.*
- 64. *Droit de traiter avec les nations étrangères.*
- 65. *Limites du droit de traiter quant aux obligations pécuniaires et aux cessions de territoire.*
- 66. *Idem quant aux cessions des propriétés privées.*
- 67. *Droit de nommer et de révoquer les agents de l'administration.*
- 68. *Droit de faire des ordonnances. — Différentes espèces d'ordonnances. — Formes dont elles sont revêtues.*
- 69. *Limites du droit de faire des ordonnances. — Moyens de s'opposer à une ordonnance inconstitutionnelle.*
- 70. *Une ordonnance inconstitutionnelle est-elle obligatoire pour les tribunaux ?*
- 71. *Quid des décrets inconstitutionnels de l'Empereur ?*
- 71 bis. *Des avis du Conseil d'état.*
- 72. *Peut-on réformer par une ordonnance les dispositions des décrets de la Convention ou de l'Empire qui ne sont que des mesures d'exécution ?*
- 73. *Art. 13 de la Charte.*

- 74. *Des arrêtés des préfets et des maires.*
- 75. *Des circulaires ministérielles.*
- 76. *Du droit de faire grâce.*
- 77. *Utilité du droit de grâce.*
- 78. *Formes dans lesquelles est exercé le droit de grâce.*
- 79. *Effets de la grâce quant aux incapacités politiques.*
— *En quoi elle diffère de la réhabilitation.*
- 80. *La grâce ne peut prévenir le jugement.*
- 81. *Du droit d'amnistie. — En quoi il diffère du droit de grâce.*
- 82. *Le droit d'amnistie proprement dit n'appartient qu'au pouvoir législatif. — Discussion sur ce point.*
- 83. *Des grâces générales, improprement appelées amnisties.*

59 bis. Lorsqu'il s'agit de faire la loi, on convoque des assemblées composées d'hommes graves, auxquels on soumet la discussion des projets déjà élaborés par les conseils du gouvernement. C'est une chose utile, en effet, que ces opinions différentes qui se combattent, que ces discussions d'où jaillit la lumière : la délibération ne saurait être trop approfondie ; et les lenteurs qu'elle entraîne sont compensées par le mérite de la décision qui la suit. Mais il n'en est plus ainsi lorsque le principe étant une fois arrêté, il s'agit de le mettre à exécution. Il faut alors l'unité de vues, la célérité d'action que l'on ne peut rencontrer dans une réunion d'hommes ; et, par-dessus tout, il faut que l'exécution entraîne une responsabilité qu'on ne saurait imposer à une assemblée, parce que les résolutions qu'elle prend ne peuvent être attribuées à aucun de ses membres en particulier, mais à tous en général. De là, ce principe qui régit tout notre droit public, et dont on rencontre l'application à tous les degrés de la hiérarchie administrative, que *délibérer est le fait de plusieurs, exécuter est le fait*

d'un seul. La plénitude du pouvoir exécutif est attribuée au Roi ; c'est ce que la Charte exprime en disant qu'il est le *chef suprême de l'État* (1).

60. La responsabilité des actes du pouvoir exécutif ne pourrait porter sur la personne du Roi, sans anéantir l'un des principes essentiels de la constitution, la *non-interruption* du pouvoir. S'il était possible de mettre le chef de l'État en accusation, l'action du gouvernement serait immédiatement suspendue ; on tomberait dans des inconvénients bien plus graves encore que ceux résultant d'une élection périodique, car on ouvrirait aux ambitieux habiles un moyen de bouleverser l'État, en s'attaquant à son chef : quelle peine d'ailleurs pourrait-on sans inconvénient appliquer à celui qui a tant besoin d'être entouré de considération et de respect ? L'inviolabilité et l'irresponsabilité du Roi est donc une conséquence nécessaire des principes posés par la Charte constitutionnelle. La société cependant n'est point exposée sans défense aux abus et aux erreurs d'un pouvoir absolu ; une heureuse combinaison la protège d'une manière efficace, sans compromettre l'existence du gouvernement : c'est la *responsabilité des ministres*.

D'après les principes constitutionnels, aucun ordre du Roi ne peut être exécuté, s'il n'est signé par lui et contre-signé par le ministre chargé du département auquel appartient la nature de l'affaire. En aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité (2). Ce n'est point là, comme on l'a dit, une fiction de droit,

(1) Charte constil. art. 12 et 13.

(2) Loi du 27 avril 1791, art. 21, 25.— Constil. du 3 sept. 1791, ch. 2, sect. 4, art. 4, 6.

par suite de laquelle l'innocent paierait pour le coupable , car le ministre est toujours libre de refuser sa signature et de se retirer : toutes les fois qu'il contre-signé un acte du pouvoir royal , il se le rend propre , et se soumet à toutes les conséquences qui peuvent en résulter ; ce qui est parfaitement juste , puisqu'il suffisait qu'il refusât son concours pour en paralyser l'effet. Aux termes de l'article 47 de la Charte , c'est la Chambre des Députés qui accuse , et la Chambre des Pairs qui juge les ministres. L'article 56 de la Charte de 1814 restreignait la faculté d'accuser les ministres aux seuls cas de *concession* et de *trahison*. Cette restriction n'avait d'autre effet que d'apporter obstacle à l'exercice du droit d'accusation ; elle a été avec raison supprimée dans la Charte de 1830 , qui promet en outre , dans son article 69 , une loi sur la responsabilité des ministres et des agents du pouvoir : cette loi , présentée aux Chambres dans une des dernières sessions , n'a point encore été votée. Le principe cependant existe et serait appliqué par la Chambre des Pairs , s'il y avait lieu , même en l'absence de la loi organique.

64. Il ne suffisait pas de mettre le Roi à l'abri des attaques directes des ennemis du gouvernement , en le déclarant légalement irresponsable ; il fallait encore le protéger contre les attaques indirectes dont l'esprit de parti sait se faire une arme redoutable. En vain aurait-on établi le principe de l'irresponsabilité constitutionnelle du Roi , s'il avait été permis de lui faire encourir la responsabilité morale. Il ne serait que trop facile de soulever des haines contre lui , en faisant intervenir son nom dans toutes les discussions , dans toutes les plaintes , en lui attribuant toutes les mesures qui , à tort ou à raison ,

mécontentent la partie peu éclairée de la nation. C'est pour remédier à ce danger et compléter les dispositions de la Charte, que la loi du 9 septembre 1837 punit tous ceux qui font remonter au Roi le blâme ou la responsabilité des actes de son gouvernement (1).

62. L'article 43 de la Charte constitutionnelle énumère ainsi les attributions du Roi, considéré comme chargé du pouvoir exécutif :

« Le Roi est le chef suprême de l'État ; il commande
 » les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait
 » les traités de paix, d'alliance et de commerce ; nom-
 » me à tous les emplois d'administration publique,
 » et fait les règlements et ordonnances nécessaires
 » pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni
 » suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur
 » exécution. »

63. Le Roi a la haute direction des forces de terre et de mer, pour soutenir au dehors les intérêts nationaux et assurer au dedans le règne des lois. En vertu de son droit de commandement, il nomme les généraux qui le remplacent à la tête des troupes et les officiers inférieurs, dans les limites déterminées par les lois des 14 et 20 avril 1832, 18 mai 1837, sur l'avancement. Le droit de commander les armées emporte celui de prendre toutes les mesures relatives à l'organisation, à l'équipement, à l'armement des troupes ; d'appeler sous les drapeaux les soldats laissés dans leurs foyers, ou d'y renvoyer ceux qu'il est inutile de garder sous les armes ; de faire mouvoir les corps de troupes, de fortifier ou démanteler les places fortes, etc., etc.

Afin d'éviter le danger auquel donnerait lieu l'intro-

(1) Loi du 9 sept. 1835, art. 1.

duction en France de troupes étrangères qui , n'étant point animées de l'esprit national , pourraient devenir un instrument d'oppression entre les mains du pouvoir , le § 2 de l'article qui nous occupe défend d'admettre aucune troupe étrangère au service de l'Etat , si ce n'est en vertu d'une loi. Par suite de la faculté laissée au Corps législatif , la loi du 13 mars 1831 a permis la formation d'une légion étrangère dans l'intérieur du royaume , sous la condition qu'elle sera employée hors du territoire continental. La même loi porte que les généraux en chef commandant les pays occupés par les armées françaises , hors du territoire continental , peuvent être autorisés à former des corps militaires composés d'indigènes et d'étrangers.

64. Les négociations d'un peuple avec les nations qui l'entourent , supposent une connaissance approfondie de la situation politique , militaire et commerciale de chacune d'elles , connaissance qui ne peut s'acquérir que par des relations diplomatiques dont le secret est la condition essentielle. Ces négociations ne peuvent procurer d'avantage qu'autant qu'elles sont coordonnées les unes avec les autres pour former un système complet ; il faut donc qu'elles soient confiées à une seule personne. Le droit de faire la guerre , surtout , ne pourrait sans danger être livré à un corps délibérant , si facile dans son entraînement , si indiscret dans ses discussions. Un Roi n'a point d'intérêt à souscrire des traités ruineux , à faire une paix honteuse ou une guerre intempestive ; il est d'ailleurs en présence de l'opinion publique qui se manifeste par la presse et par la tribune : et les Chambres elles-mêmes , en refusant de l'argent et des soldats , peuvent rendre impossible une guerre qui ne serait point entreprise

dans un intérêt national ; elles peuvent aussi demander compte d'un traité au ministre qui l'a contre-signé, et lui en faire supporter la responsabilité.

65. La faculté de faire des traités reçoit une limite naturelle dans les attributions du pouvoir législatif, sans le concours duquel il ne doit être fait aucune dépense. Ainsi, lorsque dans un traité il a été stipulé qu'une somme d'argent serait payée à une nation étrangère, l'exécution de cette promesse est subordonnée au vote des Chambres, qui peuvent refuser l'allocation demandée. C'est là un principe que l'on ne peut contester, parce qu'il découle directement de la Charte. Mais un doute s'est élevé sur la question de savoir s'il en doit être de même lorsqu'un traité contient la cession d'une portion du territoire. Les antécédents les plus récents sont favorables à l'autorité illimitée du Roi en cette matière : en 1815, un traité, non confirmé par le Corps législatif, a cédé à la Prusse le département du Mont-Blanc et la forteresse de Landau ; l'indépendance de Saint-Domingue, autrefois colonie française, a été reconnue par une ordonnance du 17 avril 1825.

Ces deux faits sont contraires au droit de l'ancienne monarchie, qui exigeait le concours de la nation pour autoriser le démembrement de la France. En 1358, les Etats généraux délibérèrent sur le traité fait par le roi Jean, captif en Angleterre, et s'opposèrent aux cessions de territoire qu'il avait consenties ; en 1506, ils annulèrent un traité par lequel Louis XII faisait une concession de même nature à l'empereur Maximilien ; en 1526, une assemblée de notables s'opposa à la cession de la Bourgogne que François I^{er} avait promise à l'Espagne pendant sa captivité ; enfin, si, aux termes de l'ordonnance de 1566, qui n'a fait à

cet égard que rappeler les anciens principes , les rois de France ne pouvaient aliéner le domaine de la couronne au profit de simples particuliers , ne devait-on pas en conclure , à plus forte raison , qu'ils ne pouvaient aliéner une portion du territoire au profit d'une puissance étrangère ?

Toutes ces raisons subsistent encore aujourd'hui. Il faut y ajouter que, depuis l'établissement du régime constitutionnel, les citoyens français jouissent de droits politiques dont ils ne peuvent être privés par un acte du pouvoir exécutif ; ce qui aurait lieu si un simple traité pouvait les rendre étrangers. Lorsque les circonstances obligent à retrancher quelques membres de la famille nationale , il faut que l'impérieuse nécessité soit reconnue dans les formes les plus solennelles , et que la nation elle-même intervienne pour consentir à un si grand sacrifice. Les traités de 1815 ne peuvent s'expliquer que par la force majeure qui pesait alors sur la France affaiblie ; ils sont le résultat d'un fait qui a bien pu dominer le droit , mais qui n'a pu l'anéantir.

Les défenseurs de l'ordonnance de 1827 relative à Saint-Domingue , se sont retranchés dans l'art. 73 de la Charte qui met les colonies dans une position exceptionnelle , en n'accordant point à leurs habitants les mêmes droits politiques qu'aux autres Français , et en les soumettant au régime des ordonnances. Ce serait abuser étrangement des mots que de considérer la cession d'une colonie comme un acte d'administration. Le Roi ne peut avoir , même sur cette portion éloignée de notre territoire , plus de droits qu'il n'en a sur les biefs qui composent le domaine de l'Etat. Quoique les colons ne jouissent pas des droits politiques garantis par la Charte , ils sont

aptes à en jouir , et il suffit pour cela qu'ils viennent fixer leur domicile sur le territoire continental de la France ; ils ont donc droit à la même protection que tous les autres Français.

La question peut se présenter aussi sous un autre point de vue , à l'égard des provinces qui ont été conquises par la force des armes. Alors il faut faire une distinction : ou ces provinces ont été ajoutées au territoire soit continental soit colonial de la France , ou elles ont été seulement occupées militairement par nos troupes. Dans le premier cas, elles sont devenues françaises , et peuvent d'autant moins être cédées par un simple traité qu'elles ont été acquises à l'aide des armées et des finances de l'Etat. Dans le second cas, il n'y a pas eu incorporation ; tout s'est réduit à une simple occupation motivée par les nécessités de la guerre , et rien ne s'oppose à ce que l'évacuation ait lieu sur l'ordre du Roi , ou même du général qui commande l'armée en son nom , en cas d'urgence. Cette distinction donne naissance à la question de savoir ce qui constitue l'incorporation d'un pays conquis au territoire français. Dans le silence du droit public sur cette question , nous pensons que régulièrement une loi devrait intervenir pour ajouter soit une province soit une colonie à la France. Cet événement intéresse à un haut degré la nation tout entière , car il peut entraîner pour elle des charges considérables , et il fait naître au profit des habitants des pays réunis des droits de plusieurs natures. Cependant nous voyons que jusqu'à ce jour aucun acte législatif n'a statué sur la conservation des provinces conquises par la France dans le nord de l'Afrique , quoique ces provinces soient considérées en fait comme colonies françaises et organisées par des ordonnances ;

tout ce qu'on peut dire à leur égard, c'est que les Chambres, en votant annuellement des sommes destinées à leur administration, ont suffisamment manifesté l'intention de les conserver. Il serait bien important que tout ce qui se rapporte à cette partie de notre droit public fût réglé d'une manière positive.

66. Par une conséquence des principes que nous venons de poser, le Roi ne saurait, dans un traité, disposer de la propriété d'un de ses sujets.

« Tous les monuments de notre droit public, dit M. Dalloz (1), nous apprennent que le pouvoir du prince, dans les traités, finit là où commencent les intérêts privés des citoyens et les principes du droit commun qui les protègent. Les conventions diplomatiques ne peuvent porter la plus légère atteinte à ces intérêts et aux lois qui les garantissent, qu'autant qu'elles sont revêtues elles-mêmes de la sanction de la loi. Entre plusieurs exemples, on se rappelle les dispositions du traité d'Utrecht qui définissaient les conditions de successibilité des sujets respectifs de la France et de l'Angleterre. Chacun sait que cette partie du traité, par cela qu'elle avait trait à des intérêts privés, au droit civil de l'Etat, quoique cette dérogation n'eût rien que de raisonnable et ne blessât aucun des principes du droit naturel, ne reçut d'exécution en France qu'après avoir été revêtue des formes législatives qui existaient à cette époque, c'est-à-dire, qu'après qu'elle fut confirmée par la déclaration du 19 juillet 1739, vérifiée et enregistrée par les parlements.... Si les traités ne peuvent créer de simples impôts, tels légers qu'ils soient, à moins qu'ils n'aient reçu la sanction

(1) Consultation pour les propriétaires de la Velox-Mariana, *Recueil alph. v^o Loi*, sect. 1, art. 2, § 3, note.

législative, à combien plus forte raison sont-ils impuissants pour disposer de la propriété privée ? »

67. Le Roi nomme à tous les emplois d'administration publique ; il doit avoir le choix des agents du pouvoir exécutif, car sans cela ces agents pourraient être animés de vues opposées à celles de l'administration, et ils apporteraient un obstacle à sa marche, qu'ils doivent faciliter. De là dérive aussi la faculté de révoquer ceux qui ne remplissent pas bien leur mission. Ce n'est qu'à cette double condition que le pouvoir exécutif peut être responsable de ses actes. Cependant la faculté de révoquer reçoit exception à l'égard d'un grand nombre de fonctionnaires qui ne sont pas, à proprement parler, les agents de l'administration, et auxquels des considérations politiques très-puissantes ont fait conférer l'inamovibilité ; tels sont, par exemple, les juges qui sont nommés par le Roi, parce que c'est de lui qu'émane toute justice, mais qui sont inamovibles parce qu'ils doivent être mis à l'abri de l'influence qu'exerce le pouvoir.

68. Les législateurs s'attachent surtout à poser les principes généraux dans les lois ; il leur est impossible d'entrer dans une foule de détails secondaires que le pouvoir exécutif est bien plus propre qu'eux à régler. C'est, aux termes de la Charte, ce que le Roi a le droit de faire par des ordonnances qui portent la qualification de *règlements d'administration publique*.

« Les règlements d'administration publique, dit » M. Degérando, se caractérisent par trois conditions » essentielles : ils embrassent une certaine généralité » dans leur objet ; ils s'étendent dans l'avenir par » leur prévoyance ; ils ont quelque chose d'impératif » et d'obligatoire dans la branche de service public » qu'ils embrassent.

» Les formes des règlements d'administration publique consistent principalement en trois choses :
 » une instruction méthodique et régulière , la délibération du Conseil d'état , l'insertion au *Bulletin des Lois*. Quelquefois les lois ont pris soin de prescrire ou d'autoriser , sur certaines matières , des règlements d'administration publique , et s'y sont référées d'avance. D'autres fois , le gouvernement lui-même s'est imposé le devoir de procéder sur certaines matières par des règlements semblables (1). »

On peut citer comme exemple de règlements d'administration publique , l'ordonnance du 4^e août 1827 sur le régime forestier , celle du 18 février 1834 , qui indique les formalités des enquêtes relatives aux travaux publics , etc. , etc. Il arrive aussi quelquefois que des ordonnances , même dépourvues de tout caractère de généralité , doivent , aux termes de la loi , être revêtues de la forme des règlements d'administration publique. Telles sont notamment les ordonnances portant autorisation de sociétés anonymes , d'après les dispositions formelles de l'art. 37 du Code de commerce (2).

Les ordonnances royales peuvent se subdiviser d'après les différentes attributions du pouvoir exécutif. Tantôt elles ont pour but la mise en action des institutions constitutionnelles par la convocation ou la dissolution des Chambres , des conseils généraux , municipaux , etc. Tantôt elles pourvoient à l'exécution des lois , en les promulguant , en prescrivant les moyens d'application , en résolvant les difficultés que cette application fait naître.

(1) V. pour les détails , l'ord. du 5 nov. 1828 , art. 14 et 15.

(2) L. du 14 flor. an x sur la navigation , du 24 germ. an xi , etc. , etc.

C'est par des ordonnances que le Roi nomme et révoque les ministres et les fonctionnaires, qu'il pourvoit à tous les services publics, soit en répartissant entre eux les fonds votés par les Chambres, soit en prescrivant les mesures que nécessitent les circonstances.

Dans un grand nombre de cas, les ordonnances sont des actes de la tutelle que le pouvoir exécutif exerce sur les *communautés* ou *personnes morales*, telles que les communes, hospices, fabriques, etc. ; elles ont alors pour but d'autoriser des aliénations, des acquisitions, des acceptations de legs, des marchés, etc.

C'est encore par des ordonnances que le Roi statue sur les difficultés qui s'élèvent relativement à l'exécution des actes administratifs, lorsqu'elles prennent un caractère contentieux. Ces ordonnances ont une nature qui leur est propre ; elles terminent une contestation qui s'est élevée soit entre l'Etat et un particulier, soit entre deux particuliers ; elles sont rendues après une instruction dans laquelle les parties ont pu présenter leurs moyens respectifs, sur l'avis du Conseil d'état qui remplit alors les fonctions d'un haut tribunal ; elles ont ainsi tous les caractères des jugements, et diffèrent des autres ordonnances en ce qu'elles n'ont d'effet qu'entre les parties dont elles ont terminé le différend. C'est ce qui nous a déterminé à leur donner la qualification d'*arrêts du Conseil*, comme l'a fait M. Macarel dans son recueil de la *Jurisprudence du Conseil d'état*, en matière contentieuse. Il serait à désirer que cette qualification, qui leur a d'ailleurs été donnée aussi par les art. 46 et 47 de la loi du 28 avril 1816, leur fût définitivement attribuée pour les distinguer des actes de l'administration active.

Toutes les ordonnances sont revêtues des mêmes

formes ; elles sont intitulées au nom du Roi , signées par lui , et contre-signées par un ministre , avec mention que le Conseil d'état a été entendu dans les cas où cela est exigé ; elles reçoivent la même publicité que les lois , par l'insertion dans le bulletin officiel. Cette insertion , dont on s'est quelquefois dispensé , devrait être de rigueur pour toutes les ordonnances d'intérêt général ; il suffit que les autres soient notifiées aux personnes qu'elles concernent.

69. Les ordonnances ne peuvent statuer que sur les choses réservées au pouvoir exécutif. Ainsi elles ne pourraient changer l'ordre des successions , établir une législation pénale , étendre ou restreindre la jouissance des droits politiques ou des droits civils , parce que ces matières sont réglées par le pouvoir législatif. La distinction entre les attributions des différents pouvoirs présente quelquefois des difficultés , mais le principe désormais est incontestable.

On s'est demandé , depuis que la distinction des pouvoirs a été établie par la Charte , comment on pourrait s'opposer à une ordonnance inconstitutionnelle. On peut faire une pétition aux Chambres pour leur dénoncer l'acte inconstitutionnel , et demander que le ministre qui l'a contre-signé soit poursuivi s'il ne le fait pas rapporter ; ou bien s'adresser directement au Roi , pour lui signaler l'acte inconstitutionnel et lui en demander la réformation. « On peut aussi , dit M. de Cormenin , s'adresser par requête au Roi mieux informé , dans son Conseil d'état , pour le prier respectueusement d'appliquer , comme juge suprême , plutôt la loi qu'il a faite et qui garantit un intérêt privé , que l'ordonnance d'exécution qui lui a été surprise par l'erreur d'un ministre également responsable vis-à-vis de lui et de la nation. » Il arrivera le

plus ordinairement, dans ces différents cas, que le pouvoir exécutif, éclairé par la réclamation, réformera l'acte dont la constitutionnalité lui paraîtra douteuse, plutôt que d'engager une lutte toujours préjudiciable à l'autorité.

70. Mais ces moyens indirects sont lents et peuvent être inefficaces. Il est une garantie plus à la portée des citoyens, c'est celle qu'ils trouvent dans l'autorité judiciaire. En thèse générale, une ordonnance illégale n'est point obligatoire; il n'y a pas de délit à faire ce qu'elle défend, et à refuser de faire ce qu'elle ordonne. La contravention ou le refus d'exécution conduiront les opposants devant les tribunaux, qui devront les renvoyer absous, et condamner comme coupables d'attentat à la liberté ou à la propriété des citoyens, les individus qui auront voulu en procurer l'exécution par la force.

On oppose à cette solution le principe que l'autorité judiciaire ne peut apprécier les actes du pouvoir exécutif ni refuser de s'y soumettre, et que par conséquent il y aurait empiétement de sa part si elle déclarait nulles les ordonnances du Roi. On répond que l'autorité judiciaire ne peut pas sans doute statuer principalement et d'une manière générale sur la validité d'une ordonnance; mais qu'elle ne peut être forcée, lorsqu'on lui en demande l'application, de fermer les yeux sur son inconstitutionnalité. Tous les jugements doivent être motivés sur une loi ou sur une ordonnance qui puise sa force dans la loi, et les juges ne doivent avoir aucun égard aux actes qui ne rentrent pas dans l'une ou dans l'autre catégorie. Ainsi ils ne décident pas d'une manière absolue que telle ordonnance est illégale et ne devra point être exécutée; mais, placés par leur position dans la nécessité de

prononcer sur une espèce déterminée et de ne prononcer que conformément à la loi, il faut bien qu'ils apprécient la valeur de l'acte sur lequel on leur demande de baser leur jugement. Sinon les tribunaux, qui doivent être les protecteurs des droits et de la liberté des citoyens, ne seraient plus que les soutiens aveugles du despotisme (1).

71. Le principe nous paraît certain quant aux actes inconstitutionnels qui sont postérieurs à la Charte de 1814 ; mais il n'en est point ainsi à l'égard des décrets rendus par l'Empereur sous l'empire de la constitution du 22 frimaire an VIII, et qui statuent sur des matières réservées au pouvoir législatif : tels sont ceux du 26 août 1811, sur la naturalisation non autorisée ; du 14 novembre 1806, sur les tribunaux maritimes, etc., etc. La différence provient de ce que la constitution de l'an VIII établissait une autorité chargée d'annuler les actes qui lui étaient dénoncés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le Gouvernement, et que tout acte qui n'avait point été attaqué dans les dix jours pour cause d'inconstitutionnalité était valable. Il ne peut y avoir de difficulté pour les actes antérieurs à la suppression du Tribunat, ceux qu'il n'a point attaqués ont acquis force législative ; mais ce corps ayant été supprimé par un sénatus-consulte du 19 août 1807, il n'est plus resté pour dénoncer au Sénat les actes inconstitutionnels que le gouvernement lui-même qui s'en rendait coupable ; d'où l'on a conclu que tous les décrets statuant sur des matières législatives, à partir de cette époque, devaient être considérés comme nuls.

(1) Arrêt de la Cour de Nancy, 26 juill. 1827 ; Cour royale de Paris, 1827 ; Cour de cassation, 14 mars 1822.

La question cependant a été décidée par la Cour de cassation en faveur des décrets (1), par le motif que le pouvoir législatif était seul compétent pour prononcer l'inconstitutionnalité; qu'à défaut d'opposition par ce pouvoir, les décrets avaient force de loi, et que les juges étaient sans mission pour refuser de les appliquer. On a répondu à l'objection tirée de l'abolition du Tribunat, que tout citoyen, aux termes de l'art. 83 de la constitution, avait le droit de faire des pétitions au Corps législatif et au Sénat; que le Sénat lui-même, pouvoir conservateur, était autorisé à statuer d'office sur l'inconstitutionnalité des décrets. Enfin, on a puisé un argument dans l'art. 68 de la Charte, qui maintient *toutes les lois existantes et non contraires à la Charte*. En fait, les décrets inconstitutionnels existaient comme *lois* et étaient appliqués sans réclamation; ils sont donc compris au nombre des actes maintenus par la Charte. L'ancantissement de tous les décrets inconstitutionnels aurait laissé des lacunes importantes dans un grand nombre de matières qu'ils règlent en général avec beaucoup de sagesse; mais il aurait été à désirer qu'on réparât l'irrégularité dont ils sont empreints, en les soumettant au vote du pouvoir législatif.

71 *bis*. L'on trouve dans le Bulletin des lois plusieurs actes du pouvoir exécutif qualifiés d'*avis du Conseil d'état*, et dont il n'est pas toujours facile d'apprécier la nature et de déterminer les effets; la jurisprudence de la Cour de cassation elle-même a subi sur ce point plusieurs modifications. Voici quels nous paraissent être les véritables principes sur cette

(1) Voir, pour les motifs à l'appui, arrêts 27, 29 nov. 1809; 13 févr., 6 juillet, 4 août 1827; 20, 28 mars, 26 avril, 23 mai 1818; 4 avril, 25 mai 1829.

matière. Le Conseil d'état a été créé par la constitution de l'an viii pour rédiger les lois et les règlements d'administration publique, et résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative, le tout sous la direction des consuls (1). Un règlement du 5 nivôse an viii porte qu'il *développe le sens des lois*, sur le renvoi qui lui est fait par les consuls des questions qui leur ont été présentées. Enfin, la loi du 16 septembre 1807, après avoir déterminé les cas où il y a lieu à interprétation de la loi, dit que cette interprétation est donnée dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération du Conseil d'état; dans tous les cas, le Conseil d'état ne fait que préparer des projets ou donner des avis, il n'a par lui-même aucune autorité, et ses actes n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont adoptés par le chef du gouvernement.

Ces principes étant posés, il faut distinguer différents cas. Lorsqu'un règlement d'administration publique, rédigé par le Conseil d'état, a été transformé en décret par l'Empereur, il est obligatoire pour les tribunaux, et cela, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, lors même qu'il contient des dispositions qui excèdent les limites du pouvoir exécutif. Il en est de même des avis donnés pour *développer le sens d'une loi*, conformément au règlement du cinq nivôse an viii. Sans doute ce règlement est contraire à tous les principes, et il n'a pu donner au Conseil d'état un droit que ne lui conférait pas la constitution de l'an viii; mais ses avis, quand ils sont revêtus de la signature de l'Empereur, sont validés par la jurisprudence de la Cour de cassation, non comme décisions du Conseil d'état, mais comme décrets impériaux.

(1) Const. 22 frim. an viii, art. 52.

Lorsque le Conseil d'état prononçait par voie d'interprétation législative en vertu de la loi du 16 septembre 1807, ses décisions ont été longtemps considérées comme ayant force de loi; mais cette opinion a été condamnée par le Conseil d'état lui-même, dans un avis en date du 17 décembre 1823, approuvé le 26. Il y est dit positivement « que la décision étant » accordée à l'occasion d'un procès et pour lever » l'obstacle qui en empêchait le jugement, et étant » d'ailleurs rendue par le Roi, chef suprême de l'Etat » et source première de la justice, n'est qu'une *interprétation judiciaire*, qui n'a ni le caractère ni » les effets d'une interprétation législative. — Que » cette interprétation légalement bornée au cas particulier pour lequel elle a été donnée, n'est pas » la règle nécessaire de tous les cas analogues; en » quoi elle diffère essentiellement de la loi. » La Cour de cassation a adopté cette doctrine dans un arrêt du 13 février 1836.

Lorsque le Conseil d'état prononce sur le contentieux administratif, les avis qu'il donne et qui sont confirmés par le Roi, sont de véritables jugements, bons seulement pour ceux qui les obtiennent. Il arrive quelquefois cependant que ces avis sont insérés au Bulletin des lois, mais cette publicité n'ajoute rien à leur force; l'Empereur lui-même a blâmé la Cour de cassation d'avoir changé sa jurisprudence par suite de décrets de cette nature, en disant qu'ils n'étaient que des jugements, qui ne pouvaient avoir le caractère d'actes interprétatifs de la loi (1).

Depuis la publication de la Charte de 1814, qui a déterminé les attributions du pouvoir exécutif, les

(1) V. Merlin, *Répert. v. Rente seigneuriale*, § 2, n° 6 bis, et Ball Rec. alph. t. 9, p. 802, en note.

avis du Conseil d'état, approuvés par le Roi, ne peuvent plus avoir force de loi; ce ne sont que de simples ordonnances obligatoires pour tous, quand elles statuent dans les limites constitutionnelles par voie de disposition réglementaire et générale, et n'ayant d'effet qu'entre les parties, lorsqu'elles sont rendues sur des questions du contentieux administratif.

72. Nous avons déjà vu que la Convention nationale avait cumulé le pouvoir législatif avec le pouvoir exécutif. Il en résulte que quelques actes de la Convention, de même que certains décrets impériaux, contiennent des dispositions de deux natures différentes : les unes qui ont le caractère législatif, les autres qui sont purement réglementaires. Le Roi ne peut pas par une ordonnance modifier les premières; mais son droit reste entier à l'égard des autres, qui n'ont pas changé de nature par suite de la qualification qu'on a ordonnée à l'acte qui les contient (1).

73. L'art. 43 de la Charte résume tous les principes que nous venons de développer, en disant que le Roi fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois, *sans pouvoir jamais suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution*. Ces derniers mots ont été ajoutés à l'ancien art. 14, où ils remplacent ceux-ci : *et pour la sûreté de l'Etat*. On a voulu par là expliquer bien nettement qu'il n'était pas permis au Roi, comme on le soutenait autrefois, et comme on a essayé de le faire en 1830, de suspendre les lois et de s'attribuer une sorte de dictature sous prétexte de la sûreté de l'Etat.

74. Le Roi n'est pas le seul organe du pouvoir exécutif qui ait le droit de rendre des décisions obliga-

(1) Arrêt de la Cour royale de Paris, 27 juin 1831; arr. Cour de cassat. 13 fév. 1827.

toires pour les citoyens. Les préfets et les maires ont aussi , dans de certaines limites que nous déterminerons plus tard , la faculté de prendre des arrêtés , que les citoyens doivent observer et dont les tribunaux punissent la violation. Il ne faut pas croire cependant que ce soit l'arrêté qui crée la peine infligée aux infracteurs , car une disposition pénale ne peut jamais résulter que d'une loi : c'est l'art. 471 du Code pénal qui punit d'une amende tous ceux qui ont contrevenu aux arrêtés légalement faits par l'autorité administrative , et ceux qui ne se sont pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale dans les limites de ses attributions.

75. Les ministres publient aussi des instructions et des circulaires ; mais ces actes n'obligent les fonctionnaires que dans la sphère de leurs fonctions. Ils n'auraient l'autorité d'ordonnance que dans le cas où le Roi les aurait revêtus de son approbation. A plus forte raison , quand ils contiennent une explication de la loi , n'ont-ils que l'autorité d'une opinion privée : c'est ce qui est formellement décidé par un décret du 17 janvier 1814 , qui porte que les opinions ainsi émises dans les actes ministériels ne font pas loi pour les citoyens et ne peuvent les enlever à leurs juges naturels ; que , par conséquent , il est inutile de se pourvoir devant le Conseil d'état contre ces sortes d'instructions ; que les réclamations auxquelles elles donneraient lieu devraient être portées devant les tribunaux ordinaires , qui seuls peuvent statuer , suivant leur conviction , sans être obligés de prendre des instructions pour guides.

76. Aux prérogatives du pouvoir royal dont nous venons de parler , il faut ajouter celle de remettre ou de diminuer la peine des individus qui ont subi une

condamnation judiciaire. Ce droit de dispenser ainsi de l'exécution de la loi et des jugements est une des attributions de la souveraineté ; en l'absence d'une constitution régulière , il était exercé par le Roi , et en même temps réclamé par des seigneurs , des évêques , des abbés , des villes même , soit en vertu de leurs prétentions à la souveraineté , soit par suite de concessions ou d'anciens usages. A plusieurs reprises , les rois s'efforcèrent de concentrer le droit de grâce sur la couronne : tel fut l'objet des ordonnances de 1359 et de 1449 ; mais il paraît que ce but ne fut atteint que par l'ordonnance de 1670. Le droit de grâce , supprimé par le Code pénal du 29 septembre 1791 , n'a été rétabli que par le sénatus-consulte du 16 thermidor an x , qui en régularisait l'exercice et ne permettait au pouvoir exécutif d'en faire usage que dans un conseil privé , composé du grand-juge , de deux ministres , deux sénateurs , deux conseillers d'état et deux membres de la Cour de cassation. L'article 58 de la Charte l'attribue au Roi , sans prescrire aucune forme de délibération.

77. Quelques publicistes ont critiqué le droit de grâce. Bentham dit que « lorsqu'il s'agit d'un délit » contre la société , le pardon n'est plus un acte » de clémence , mais une prévarication réelle. Si les » lois , ajoute-t-il plus bas , sont trop dures , le pouvoir de faire grâce est un correctif nécessaire , mais » ce correctif est encore un mal. Faites de bonnes » lois , et ne créez pas une baguette magique qui ait » la puissance de les annuler. Si la peine est nécessaire , on ne doit pas la remettre. Si elle n'est pas » nécessaire , on ne doit pas la prononcer (1). » On

(1) *Traité de législ. civ. et pén.* t. 2, 3^e part. , ch. 40.

trouve dans cette proposition tout ce qu'il y a d'absolu et en même temps d'incomplet dans les systèmes de l'école à laquelle appartenait Bentham. Quelque perfectionnée que soit une législation criminelle, elle ne peut que classer les délits et indiquer pour chaque classe le *maximum* et le *minimum* de la peine. Lorsque ces différentes prescriptions faites *à priori* se trouvent en présence des faits, elles sont souvent trop rigoureuses. Cependant le juge, lié par la loi, est obligé d'en faire l'application, tout en gémissant sur la disproportion de la peine à la faute. C'est alors qu'il est utile de faire intervenir le pouvoir discrétionnaire qui rétablit l'équilibre.

La législation serait parvenue au degré chimérique de perfection dont parle Bentham, que le droit de grâce ne serait pas encore inutile; car la législation a toujours pour interprètes des hommes sujets à l'erreur, et il peut arriver que l'innocence d'un condamné acquière un degré de probabilité qui ne soit pas assez grand pour autoriser une révision de son procès, mais qui suffise cependant pour ne pas le laisser dans les fers. Enfin, il est utile autant que juste de présenter en perspective au coupable condamné un adoucissement à sa peine, comme prix de sa conduite postérieure et des efforts qu'il aura faits pour se corriger. Ce serait une législation inhumaine et impitoyable que celle dont aucun repentir ne pourrait adoucir la rigueur. Tout ce qu'on peut demander, c'est que le droit de grâce ne soit exercé qu'avec discernement, et, sous ce rapport, on doit regretter que la législation n'ait prescrit aucune formalité ayant pour but de mettre le pouvoir à l'abri des causes d'erreur ou de surprise qui l'entourent trop souvent.

78. Dans l'usage, la grâce est accordée après un

examen qui a lieu dans les bureaux du ministre de la justice, sur un rapport du garde des sceaux, par des lettres patentes signées du Roi et du ministre, et adressées soit à la Cour royale dans le ressort de laquelle le condamné avait son domicile lors du jugement, soit à celle de sa résidence actuelle. Les lettres patentes sont entérinées par la Cour, en audience solennelle, en présence du gracié; cet entérinement doit être fait sans aucune discussion. Les lettres de grâce accordées en matière correctionnelle et à des militaires condamnés ne sont pas soumises à l'entérinement. On se contente d'en faire mention en marge du jugement qu'elles modifient (1).

79. La grâce peut être pleine et entière ou ne porter que sur une partie de la peine, soit en restreignant le temps de sa durée, soit en adoucissant quelques-unes de ses rigueurs; elle peut aussi consister dans la substitution à la peine encourue d'une autre peine moins forte : elle reçoit alors le nom de *commutation de peine*. Lors même qu'elle est complète, elle ne porte que sur la peine proprement dite, et ne remet pas les incapacités civiles et politiques, parce qu'elle n'est toujours qu'un acte de clémence et de pardon. Ce dernier effet est réservé à la réhabilitation (2), qui n'est pas un acte de faveur et d'humanité, mais bien un acte de justice rigoureuse. En effet, pour que la réhabilitation soit prononcée, il faut que le condamné prouve que, pendant cinq années au moins depuis qu'il est rentré dans la société, il a mené une conduite irréprochable. La demande et toutes les attestations exigées sont déposées à la Cour royale dans

(1) Legraverend, t. 2, p. 754, 756.

(2) C. d'instr. crim. art. 633.

le ressort de laquelle il réside ; la publicité donnée à cette demande par le journal judiciaire appelle de toutes parts les renseignements. Enfin , quand toutes les informations ont été prises , la Cour , sur les conclusions du procureur général , donne son avis ; c'est seulement lorsque cet avis est favorable que les lettres de réhabilitation peuvent être délivrées (1).

La distinction entre la grâce et la réhabilitation a été consacrée par un avis du Conseil d'état du 8 janv. 1823, dans lequel on lit « que la grâce et la réhabilitation diffèrent essentiellement, soit dans leurs principes, soit dans leurs effets ; que la grâce dérive de la clémence du Roi , la réhabilitation de sa justice ; que l'effet de la grâce n'est pas d'abolir le jugement , mais seulement de faire cesser la peine ; qu'aux termes du Code d'instruction criminelle , le droit de réhabilitation ne commence qu'après que le condamné a subi sa peine ; que l'effet de la réhabilitation est de relever le condamné de toutes les incapacités , soit *politiques* , soit civiles, qu'il a encourues ; que ces incapacités sont des garanties donuées par la loi , soit à la société , soit aux tiers , et que la grâce accordée au condamné ne peut pas plus le relever de ces incapacités , que de toutes les autres dispositions du jugement qui auraient été rendues en faveur des tiers. »

Il est un cas cependant où la grâce produit le même effet que la réhabilitation , c'est celui où elle est accordée avant l'exécution de la peine. Il résulte en effet de l'art. 26 du Code civil que les incapacités ne sont encourues que par l'exécution du jugement ; par conséquent la grâce accordée avant l'exécution a pour effet de les prévenir. C'est là une règle que nous

(1) C. d'inst. crim. art. 619 et suiv.

croions mauvaise en ce qu'elle donne à la grâce nu effet qu'elle n'a point ordinairement : il aurait été plus juste que les incapacités fussent encourues du jour où le jugement était définitif, sauf toutefois le recours en cassation. Mais l'article du Code civil est formel, et la conséquence que nous en tirons a été admise également par l'avis du Conseil d'état qui porte : « que les lettres de grâce pleine et entière , accordées avant l'exécution du jugement, préviennent les incapacités légales et rendent inutile la réhabilitation : que la grâce accordée après l'exécution du jugement *ne dispense pas le gracié de se pourvoir en réhabilitation* , conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle ; que les lettres de grâce accordées après l'exécution du jugement ne peuvent contenir aucune clause qui dispense des formalités prescrites par le Code d'instruction criminelle pour la réhabilitation. »

80. La grâce suppose qu'une peine a été encourue ; par conséquent elle ne doit pas prévenir le jugement, comme le faisaient autrefois les lettres dites *d'abolition*. Cette doctrine a été reconnue par Louis XVIII , dans des lettres du 40 août 1814 , entérinées le 16 à la Cour royale de Rouen , qui contiennent ces mots : « Les lettres d'abolition avant le jugement , contre lesquelles les magistrats les plus distingués n'ont cessé de réclamer autrefois , sont » contraires aux lois , entravent le cours de la justice , » et nuisent à l'action des tribunaux ; il n'en est pas » ainsi de l'abolition après la condamnation , surtout » lorsqu'il s'agit de faits qui n'ont été considérés » comme criminels qu'à raison des circonstances , » etc. »

81. Il existe un droit qui a quelque analogie avec

le droit de grâce, mais qu'il ne faut pas confondre avec lui, car il en diffère sous plusieurs points fort importants : c'est le *droit d'amnistie*. « L'amnistie quand elle est pleine et entière, dit un arrêt de la Cour de cassation, en date du 11 juin 1825, porte avec elle l'abolition des délits qui en sont l'objet, des poursuites faites ou à faire, des condamnations qui auraient été ou pourraient être prononcées; tellement que ces délits couverts du voile de la loi, par la puissance et la clémence royale, sont au regard des cours et tribunaux, sauf les droits des tiers en réparation du dommage pour action civile, comme s'ils n'avaient jamais été commis. » Par la même raison on décide que des individus amnistiés ne peuvent, s'ils commettent un nouveau délit, être condamnés aux peines de la récidive (1); qu'un individu condamné à la peine de mort recouvre, par l'effet de l'amnistie, l'exercice de tous les droits civiques mentionnés dans l'art. 28 du Code pénal (2). Une solution ministérielle du 30 mars 1833 porte que tous les faits antérieurs à une ordonnance d'amnistie se trouvent nécessairement couverts dès qu'elle a été rendue, et ne peuvent plus servir de base à aucune condamnation. L'amnistie va même, suivant M. Legraverend, jusqu'à éteindre l'action civile : on voit que cette dernière opinion n'est point adoptée par la Cour de cassation, et c'est avec raison, puisqu'on ne peut priver un citoyen d'un droit qui lui appartient sans lui donner une juste et préalable indemnité.

82. A qui appartient le droit de prononcer l'amnistie? Si nous nous en rapportons aux antécédents, nous voyons que ce droit est exercé par le Roi, et l'on

(1) C. cass. 11 juin 1825.

(2) C. cass. 29 juin 1829.

trouve au bulletin officiel un grand nombre d'ordonnances contenant amnistie pour certaines classes de crimes, de délits et de contraventions. Cependant nous croyons que c'est à tort que ce droit a été exercé jusqu'ici par le pouvoir exécutif. Si, avant 1789, le droit d'amnistie appartenait au Roi, c'était une conséquence du pouvoir absolu qu'il s'attribuait, pouvoir en vertu duquel il faisait les lois, les abrogeait ou dispensait de leur exécution. Il n'en est plus de même aujourd'hui depuis la Charte constitutionnelle, dont l'art. 14 dit positivement que le Roi ne peut ni suspendre les lois, ni dispenser de leur exécution. Le Code d'instruction criminelle impose aux officiers de police judiciaire l'obligation de constater les crimes, délits ou contraventions; aux membres du ministère public, l'obligation de les poursuivre; aux tribunaux, celle de les condamner. Empêcher qu'un crime soit constaté; défendre, quand il est constaté, de le poursuivre, ou, lorsqu'il y a eu condamnation, annuler le jugement, c'est évidemment suspendre la loi en entravant l'exercice du pouvoir judiciaire, en paralysant ses actes.

Nous sommes loin de contester les avantages de l'amnistie; l'humanité exige que l'on en fasse usage toutes les fois que la législation pénale frapperait sur des hommes plutôt égarés que coupables, et que les circonstances qui les ont entraînés n'existant plus, la faveur qu'on leur accorde ne peut préjudicier au repos de la société; mais nous pensons que, dans l'état actuel de la législation, elle ne doit être accordée que par le pouvoir législatif, seul compétent pour suspendre le cours de la justice. Ce principe a été reconnu par l'auteur de la Charte de 1814 lui-même, qui ne se contenta pas d'une simple ordonnance

quand il voulut amnistier les faits politiques de 1815, mais soumit aux Chambres, pour cet objet, un projet de loi qui fut adopté le 12 janvier 1816. Nous convenons que, depuis ce temps, un grand nombre d'amnisties ont été prononcées par des ordonnances que la Cour de cassation a toujours appliquées dans ses arrêts ; mais cet usage, qui n'est qu'une réminiscence des habitudes de l'ancienne monarchie, ne doit pas prévaloir contre les principes formels du droit constitutionnel. Il existe entre l'amnistie et la grâce une différence bien tranchée ; aucune constitution, si ce n'est l'acte additionnel du 22 avril 1815 qui n'a eu qu'une existence éphémère, n'accorde le droit d'amnistie au chef de l'Etat, et la Charte en ne parlant que du droit de grâce nous semble avoir laissé celui d'amnistie dans les attributions du pouvoir législatif.

83. On donne aussi quelquefois, mais abusivement, le nom d'amnistie aux ordonnances qui, après jugement, remettent à une certaine classe de condamnés les peines qu'ils ont encourues ; mais il est évident que ce n'est là qu'un exercice plus général du droit de grâce. Quelles que soient les distinctions plus ou moins subtiles, plus ou moins ingénieuses, qu'on établisse pour ce cas, on ne changera pas la nature des choses. La grâce, sans doute, ne s'accorde pas toujours par le même motif : tantôt elle est provoquée par la pitié, c'est un pardon accordé au nom de la société à un criminel ordinaire qui se repent ; tantôt elle est basée sur des considérations générales d'humanité, ce sont des malheureux que le besoin a poussés à commettre des actes légalement répréhensibles ; tantôt elle est accordée à la suite de troubles politiques comme un signe d'oubli et comme un gage de paix et de tranquillité pour l'avenir. Mais elle ne produit toujours

que les effets ordinaires de la grâce, et elle n'est point abolitive de tout délit, de tout jugement, comme l'amnistie proprement dite.

CHAPITRE III.

DES ORGANES DU POUVOIR EXÉCUTIF.

Après avoir fait connaître les attributions du pouvoir exécutif, nous allons passer en revue ses principaux organes.

SECTION I^{re}. — ORGANES DU POUVOIR EXÉCUTIF CENTRAL.

SOMMAIRE.

- 84. *Des ministres.*
- 85. *Du Conseil des ministres.*
- 86. *Du Conseil d'état.*
- 87. *Attributions du Conseil d'état. — Sa division en comités.*
- 88. *Comité de législation et de justice administrative.*
- 89. *Comité de l'intérieur.*
- 90. *Comité des finances.*
- 91. *Comité de la guerre.*
- 92. *Réunion des comités.*
- 93. *Commissions du Conseil d'état.*

84. Les ministres participent directement, par les rapports qu'ils font au Roi, par leur signature et leur responsabilité, à l'exercice du pouvoir royal; mais ils ont en outre, chacun dans leur département, une portion du pouvoir administratif qu'ils exercent sous

les ordres du Roi (1). Ils sont ordonnateurs généraux des dépenses ; ils publient leurs comptes qui sont soumis à la législature ; ils procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique (2) ; pour cela ils correspondent , chacun en ce qui le concerne , avec les fonctionnaires placés sous leurs ordres ; ils rédigent les instructions et les circulaires nécessaires pour assurer l'exécution des lois et la régularité de l'administration ; ils ont , dans certains cas , le droit de réformer les actes de leurs subordonnés ; ils nomment et révoquent certains fonctionnaires. Leur autorité s'exerce aussi sur les citoyens par des mesures réglementaires ou par des décisions individuelles , contre lesquelles on peut se pourvoir devant le Roi par la forme gracieuse , lorsqu'il ne s'agit pas d'une matière qui rentre dans le contentieux administratif. L'autorité de chaque ministre s'exerce sur toute l'étendue du territoire et même hors du royaume , dans les limites de son département , et selon les attributions du pouvoir administratif. La formation des départements ministériels et la répartition des affaires entre eux , étant de la compétence du pouvoir exécutif , est faite par des ordonnances royales. La loi du 27 août 1791 fixait à six le nombre des ministères. Il y en a huit aujourd'hui ; ce sont ceux *de la justice et des cultes , des affaires étrangères , de la guerre , de la marine et des colonies , de l'intérieur , du commerce et des travaux publics , de l'instruction publique , des finances*.

Nous n'indiquons pas la répartition des affaires entre les différents ministères , d'abord parce que cette répartition est sujette à de fréquents change-

(1) Lois des 27 avril , 25 mai 1791 , art. 2.

(2) Const. du 22 frim. an viii , art. 55 , 57.

ments, et, en second lieu, parce que les pièces qui sont mal à propos adressées à un ministre sont toujours renvoyées à celui dans les attributions duquel se trouve l'affaire qu'elles concernent.

85 La réunion de tous les ministres constitue le *Conseil des ministres*, qui se réunit tantôt chez le Roi, tantôt chez l'un des ministres que le Roi a désigné comme président. Ce Conseil délibère sur les matières de haute administration, sur la législation administrative, sur tout ce qui tient à la police générale, à la sûreté du royaume, et au maintien de l'autorité royale. Le Conseil des ministres n'a que des attributions purement consultatives, en ce sens qu'il ne peut sans la volonté du Roi prendre aucune décision obligatoire; mais ses délibérations n'en ont pas moins une très-grande importance, puisque le Roi ne pouvant pas agir sans les ministres, ceux-ci, en refusant leur concours, l'obligent à changer de ministère, et par cela même à modifier le système politique du gouvernement.

86. A côté de l'administration active qui repose dans la personne du Roi agissant par ses ministres, se trouve, comme à chacun des degrés de la hiérarchie administrative, un Conseil qui coopère à l'administration en prononçant avec maturité sur une foule de points qui exigent des connaissances spéciales et une délibération approfondie. Il a le titre de *Conseil d'état*.

La constitution du 22 frimaire an VIII, art. 52, prescrivait la formation d'un Conseil d'état chargé de rédiger les projets de lois et de règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui pouvaient s'élever en matière administrative. La Charte n'a pas parlé de ce Conseil; mais en confiant

le pouvoir exécutif au Roi, elle lui a donné par cela même le droit de choisir ses auxiliaires, de s'entourer des hommes qu'il croit les plus éclairés, et de leur confier une foule de détails dont il serait impossible qu'il s'occupât. Aussi un grand nombre des lois postérieures à la Charte ont reconnu et consacré l'existence du Conseil d'état, soit en lui renvoyant la connaissance d'un grand nombre d'affaires, soit en exigeant son concours dans un grand nombre de cas.

87. Voici un résumé des attributions du Conseil d'état en matière non contentieuse, extrait du rapport officiel présenté au Roi en 1835 par le garde des sceaux.

« Le Conseil d'état occupe une importante place dans l'administration de la France ; il est le plus utile auxiliaire du gouvernement dans le règlement des nombreuses affaires qui se rattachent à l'application de nos lois administratives ; il soulage l'attention des ministres souvent livrés aux préoccupations de la politique ; il leur permet d'accepter avec plus de sécurité la responsabilité des actes dans lesquels il intervient comme conseil ; il contrôle et éclaire le travail de leurs bureaux, et prépare la solution régulière de toutes les questions contentieuses que soulèvent les mesures prises ou les décisions rendues par l'administration.

» L'utilité du Conseil d'état, généralement reconnue aujourd'hui, a été contestée à d'autres époques. On n'a pas toujours apprécié sainement son caractère et les services qu'il rend aux citoyens. On n'a pas aperçu qu'en même temps qu'il éclaire la haute administration, il offre aux particuliers la garantie tutélaire d'un examen attentif de tous leurs droits et d'une protection constante contre les surprises ou la négligence.

» Toutes les affaires soumises au Conseil d'état sont d'abord instruites dans les sections du Conseil, que l'on désigne sous le nom de *Comités administratifs*. Quelques-unes sont délibérées dans un comité seulement ou dans la réunion de plusieurs comités, et renvoyées sans autre discussion au ministre qu'elles concernent.

» Les comités correspondent à un ou plusieurs départements ministériels; ils sont aujourd'hui au nombre de quatre : 1° le *Comité de législation et de justice administrative*; 2° le *Comité de l'intérieur*; 3° le *Comité des finances*; 4° le *Comité de la guerre et de la marine*. Ces quatre comités sont d'abord et avant tout les comités d'instruction du Conseil d'état pour toutes les affaires qui, par leur nature et les difficultés qui les compliquent, doivent être délibérées en assemblée générale. Ils forment en outre des conseils spéciaux pour les ministres aux départements desquels ils correspondent, dans les affaires qui, par leur nature, n'exigent ou ne comportent pas l'examen du Conseil entier. Parmi ces affaires, il en est qui doivent être nécessairement examinées par les comités; telles sont, par exemple, les liquidations de pensions: quant aux autres, le nombre en est déterminé par le renvoi du ministre, et dépend de la nature des questions qui ont besoin d'une discussion approfondie, à laquelle les exigences du service courant ne permettent pas aux bureaux de se livrer.

88. » Le *Comité de législation et de justice administrative* est attaché au ministère de la justice; il donne son avis sur toutes les questions de l'administration judiciaire qui lui sont renvoyées, et fait au Conseil d'état le rapport de certaines affaires qui ne sont pas instruites et jugées dans la forme contentieuse; tels

sont les appels comme d'abus , les vérifications de bulles ; il est chargé , en outre , de l'instruction des affaires contentieuses.

' 89. » Le *Comité de l'intérieur* est attaché aux ministères de l'intérieur , du commerce et de l'instruction publique , et à l'administration des cultes ; ses attributions sont aussi nombreuses qu'importantes , et leur nombre est immense. Si l'on considère , en effet , qu'elles embrassent l'administration départementale et communale , et tous les réglemens relatifs à l'industrie et au commerce , on comprend aisément quelle quantité d'affaires passent sous les yeux du comité. La plupart ne sont point soumises à un autre examen , et reçoivent une solution définitive après avoir été délibérées par lui ; cependant les projets de lois , les réglemens d'administration publique , les ordonnances rendues dans la même forme ; les transactions , les réglemens relatifs aux hospices , aux monts-de-piété , aux conseils de prud'hommes , au dessèchement de marais , aux concessions de mines , à la création d'établissements publics , ayant capacité de recevoir et de disposer ; la formation des sociétés d'utilité publique ; le refus ou l'acceptation des dons et legs faits à des établissements publics , lorsqu'ils sont l'objet de réclamations , ou quand leur valeur excède un capital de 50,000 francs ; les déclarations d'utilité publique , l'autorisation des sociétés anonymes et des établissements insalubres de première classe ; les réglemens de tarifs et péages , pour ponts , canaux et rivières : tous ces actes , dans lesquels des lois ou des réglemens prescrivent que le Conseil d'état soit entendu , ne sont que préparés dans le comité de l'intérieur , et passent par la délibération de l'assemblée générale

90. » Le *Comité des finances* est attaché au ministère des finances ; les affaires soumises à son examen ont pour objet l'application des nombreuses lois qui régissent l'administration depuis 1790.

» Les questions domaniales et les questions qui concernent la dette inscrite , sont celles qui se présentent le plus fréquemment ; elles sont pour la plupart d'une grande importance par leurs rapports avec nos intérêts financiers.

» Les lois et règlements relatifs aux pensions , tant sur fonds généraux que sur fonds de retenue, donnent naissance à de nombreuses incertitudes que le comité des finances est chargé de résoudre par les avis qu'il donne tant sur les principes généraux que sur les cas spéciaux qui lui sont soumis.

» Toutes les pensions du ministère des finances et des administrations qui en dépendent , sont rigoureusement examinées par le comité, qui donne son avis sur chacune d'elles ; sa jurisprudence fait règle pour le bureau central des pensions. C'est encore lui qui prononce sur les difficultés soulevées à l'occasion des pensions liquidées sur fonds généraux dans les divers ministères.

» Les questions qui touchent à l'application du Code forestier , les affaires de comptabilité générale , les débets, décharges , les questions de douanes , de postes , de contributions directes et indirectes , sont soumises à son examen.

» Les procès intentés à l'administration des finances ne sont renvoyés devant les tribunaux qu'après que le comité a donné préalablement son avis sur les avantages ou les dangers de la poursuite.

» Enfin , le comité prépare les projets de lois , d'ordonnances , de règlements d'administration pu-

blique, concernant le ministère des finances, qui doivent être portés à l'assemblée générale du Conseil d'état.

91. » *Le Comité de la guerre et de la marine* correspond, ainsi que son nom l'indique, aux ministères de la guerre et de la marine; il a pour mission principale la liquidation des pensions de nos armées de terre et de mer: bien que ce travail ne consiste que dans une vérification des droits allégués, et des services rendus, rapprochés des lois qui les rémunèrent, il exige toutefois une attention sévère. La moindre négligence pourrait compromettre les intérêts du trésor et engager même la responsabilité du ministre. Chaque année plusieurs milliers de liquidations sont soumises au comité.

92. » Les travaux de plusieurs comités réunis viennent ensuite.

» Dans le nombre infini des affaires administratives, il s'en trouve qui, sans avoir cette généralité d'intérêts ou d'aspects que peut seul embrasser le Conseil entier, concernent néanmoins plusieurs ministères dont les agents doivent concourir à leur exécution, et qui, sous ce rapport, exigent la réunion de deux ou plus rarement de trois comités administratifs. Ces réunions, qui présentent plusieurs combinaisons possibles, dispensent de réunir le Conseil entier et d'enlever à leurs travaux les comités étrangers à l'objet spécial de la délibération. Sous l'Empire, les sections du Conseil d'état ne se réunissaient que pour l'instruction des affaires mixtes; toutes les affaires étaient délibérées en assemblées générales. Ces combinaisons de comités, essayées sous la Restauration

pour des affaires pressées et qui n'exigeaient pas l'intervention du Conseil entier, ont été justifiées par l'expérience.

93. » Outre les comités isolés ou réunis, des commissions du Conseil d'état forment, près de plusieurs départements ministériels, des conseils administratifs pour la révision des pensions et pour l'examen de quelques affaires spéciales, qui exigent, de la part de ceux qui s'y livrent, l'indépendance de la position et l'étude spéciale de nos lois.

» Ces commissions du Conseil d'état sont indépendantes des commissions mixtes, permanentes ou temporaires, dans lesquelles un ou plusieurs conseillers d'état sont ordinairement appelés pour y apporter les traditions du Conseil et les résultats d'expérience que leur ont donnés l'étude et la pratique de la législation et de l'administration : tels sont, parmi les institutions permanentes, la commission mixte des travaux publics, le comité consultatif des gardes nationales, etc., etc. »

SECTION II. — RÉPARTITION DU POUVOIR EXÉCUTIF.

SOMMAIRE.

94. *Circonscription territoriale de la France.*

95. *Subdivision du pouvoir exécutif en autorités judiciaire, administrative, militaire.*

§ I^{er}. De l'Autorité judiciaire.

96. *L'autorité judiciaire n'est qu'une subdivision du pouvoir exécutif.*

97. *Des juges et de leur inamovibilité.*

98. *Du ministère public et de l'amovibilité de ses organes.*

99. *Peines contre les juges qui s'immiscent dans l'exercice du pouvoir législatif.*

100. *Nécessité d'une loi pour créer de nouveaux tribunaux.*

101. *Que doit-on entendre par juges naturels ?*

102. *Organisation du pouvoir judiciaire.*

§ II. De l'Autorité administrative.

103. *Caractères de l'autorité administrative. — Obéissance à l'autorité supérieure. — Peines contre les coalitions des fonctionnaires publics.*

104. *Peines contre les administrateurs qui s'immiscent dans l'exercice du pouvoir législatif.*

105. *Organisation de l'autorité administrative.*

106. *Préfets. — Conseils de préfecture. — Conseils généraux de département.*

107. *Sous-préfets. — Conseils d'arrondissement.*

108. *Maires. — Adjoints. — Conseils municipaux.*

§ III. De l'Autorité militaire.

109. *Caractères de l'autorité militaire.*

110. *Circonscription militaire.*

111. *Circonscription maritime.*

§ IV. Circonscriptions ecclésiastiques, universitaires, financières, forestières, etc.

112. *Circonscription ecclésiastique.*

113. *Circonscription universitaire.*

114. *Indication sommaire des administrations secondaires.*

§ V. De quelques dispositions pénales spéciales aux fonctionnaires publics.

115. *De l'exercice de l'autorité publique illégalement anticipé ou prolongé.*

116. *De la forfaiture. — Aggravation des peines pour les crimes ou délits des fonctionnaires publics.*

117. *Divulgarion des secrets du gouvernement. — Livraison de plans aux agents de l'étranger. — Soustractions, détournements d'actes par les dépositaires.*

118. *Corruption des fonctionnaires publics.*

119. *Défense aux fonctionnaires publics de prendre des intérêts dans les affaires dont ils ont l'administration ou la surveillance.*
120. *Défense aux préfets, sous-préfets, gouverneurs militaires, de faire le commerce de certaines denrées dans les lieux soumis à leur autorité.*
121. *Peines du déni de justice.*

94. Occupons-nous maintenant de la répartition des organes du pouvoir exécutif sur toute la surface du territoire, et rappelons avant tout qu'aujourd'hui l'administration s'exerce d'une manière uniforme par toute la France, à l'aide d'une circonscription territoriale qui sert de base à toutes les autres. Le territoire de la France se divise en *départements*, les départements se subdivisent en *arrondissements*, les arrondissements en *cantons*, les cantons en *communes* : il y a 86 départements, 363 arrondissements, 2,834 cantons et 37,487 communes.

95. Le pouvoir exécutif est chargé, à l'intérieur, de régler les intérêts privés des citoyens, en faisant à leurs différends l'application des lois civiles, et de réprimer les attaques dirigées par des malfaiteurs contre les personnes et les propriétés. C'est ce qui constitue les attributions de *l'autorité judiciaire*.

Il est chargé aussi du maintien de l'ordre, de l'administration de la fortune publique, de l'application de toutes les lois protectrices des droits naturels ou relatives à l'exercice des droits politiques, de toutes les mesures qui tendent au développement de l'instruction, du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, etc., etc. C'est ce qui constitue les attributions de *l'autorité administrative*.

Enfin, pour assurer l'exécution des lois, il est quel-

quelquefois nécessaire d'employer la force : on a recours alors à *l'autorité militaire*.

§ 1^{er}. De l'Autorité judiciaire.

96. Quelques auteurs ont fait de *l'autorité judiciaire* un troisième pouvoir, de la même nature que le *pouvoir législatif* et le *pouvoir exécutif*. Nous n'adoptons point cette opinion. La mission de l'autorité judiciaire, en effet, consiste dans l'application, et par conséquent dans *l'exécution* des lois civiles et criminelles. Il est vrai que la Charte constitutionnelle accorde aux juges l'inamovibilité, mais c'est après avoir posé le principe que *toute justice émane du Roi*, qu'elle s'administre *en son nom* par des juges *qu'il nomme et qu'il institue*. L'autorité judiciaire n'est donc pas un pouvoir constitutionnel distinct du pouvoir exécutif, mais seulement un démembrement de ce pouvoir.

97. Les restrictions mises à l'autorité du Roi, qui ne peut ni révoquer les juges une fois nommés, ni aller siéger au milieu d'eux pour rendre la justice, sont des garanties établies dans l'intérêt des justiciables. Par l'inamovibilité, on a voulu donner aux magistrats la plus grande indépendance possible. C'est encore par respect pour cette indépendance que le Roi ne peut aller délibérer avec les juges. On a craint que sa présence n'exerçât sur la liberté des discussions une funeste influence. Enfin, on a pensé que l'autorité royale elle-même souffrirait d'une prérogative qui l'exposerait aux malédictions des plaideurs. On n'a pas voulu que le Roi pût participer au jugement d'un de ses sujets, comme l'ont fait plusieurs souverains et notamment Louis XIII, qui, malgré la courageuse protestation du président de Bellièvre, présida

lui-même la commission par laquelle le duc de Lavalette fut condamné à mort. La Charte constitutionnelle laisse aux magistrats tout ce qu'il y a de pénible et de dur dans l'application de la loi, et réserve au Roi, comme un des plus beaux attributs de sa couronne, le droit de faire grâce.

98. A côté de cette magistrature entourée de tout ce qui peut la rendre indépendante, est placé le ministère public, organe de la société, chargé en son nom de protéger les êtres faibles, tels que les femmes et les mineurs, de défendre les intérêts communs contre la cupidité individuelle, de constater, poursuivre et faire punir les délits et les crimes : magistrature que ne connaissaient ni l'antiquité, où les accusations publiques étaient laissées aux simples particuliers, ni les premiers temps de notre monarchie, où la punition des crimes se résolvait en dommages et intérêts réglés d'avance par un tarif (1); mais qui apparaît comme l'un des éléments essentiels des parlements. Les membres du ministère public constituent ce qu'on appelle *le parquet*; ils reçoivent en masse la dénomination de *gens du Roi*, parce qu'ils parlent en son nom; ils sont aussi, par cette raison, nommés et révoqués par le chef de l'État, dont ils ne sont que les mandataires, comme l'indique leur titre de *procureurs*.

(1) Cette indemnité se nommait *Wehregeld* chez les peuples germains; on la trouve fixée dans les lois des Ripuaires, des Bourguignons et des Bavares. Le meurtre d'un esclave est payé 20, 30 ou 40 solidi, selon la province et selon les talents de l'esclave. Il n'en coûtait que 45 solidi pour tuer un serf, 75 pour tuer un homme libre d'une condition inférieure, 100 à 160 un homme d'une condition moyenne; mais on ne pouvait pas tuer un évêque ou un duc à moins de 900 solidi. Le meurtre le plus dispendieux était celui du *barbare libre, compagnon du roi* (comes régis); on n'en était quitte que moyennant le paiement de 1800 solidi.

99. Nous avons vu qu'au milieu de la confusion qui régnait autrefois dans le droit public, les parlements s'étaient souvent immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit en faisant des règlements obligatoires pour tout leur ressort, soit en refusant l'enregistrement et la publication des ordonnances et des édits émanés du Roi. Ces prétentions de l'autorité judiciaire, qui, en l'absence d'un ordre régulier, ont quelquefois fait le bien ou empêché le mal, seraient aujourd'hui, sous l'empire d'une constitution qui trace les limites des différents pouvoirs, une perturbation de tous les principes; aussi le Code pénal les réprime-t-il en prononçant la peine de la dégradation civique contre les juges, les procureurs généraux ou du Roi, leurs substituts, les officiers de police judiciaire, qui se seraient immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit en faisant des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées (1).

100. La garantie résultant de l'inamovibilité des juges serait illusoire, si le chef de l'Etat pouvait créer des tribunaux à volonté; cette faculté, dont l'histoire nous prouve qu'il est facile d'abuser, lui a été formellement interdite par la Charte, qui veut que personne ne puisse être distrait de ses juges naturels, qu'il ne puisse être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires, à quelque titre ou sous quelque dénomination que ce puisse être, et même qu'il ne soit rien changé à l'organisation judiciaire qu'en vertu d'une loi (2). Si un tribunal de première in-

(1) C. P. art. 127.

(2) Charte, art. 53, 54, 50.

stance ne peut suffire à l'expédition des affaires, une ordonnance du Roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique, peut créer une chambre temporaire; mais cette création nouvelle ne peut devenir définitive que par une loi (1).

101. L'article 50 de la Charte maintient les tribunaux existants au moment de sa promulgation; ce qui nous reporte, pour savoir quels sont les *juges naturels*, à l'état de choses de 1814, car l'article 50 de la Charte actuelle n'est que la reproduction textuelle de l'article 59 de l'ancienne Charte. Or, parmi ces tribunaux, il y en a que l'on qualifie d'*exceptionnels*, parce que leur juridiction ne s'exerce qu'à l'égard de certaines personnes, ou pour un certain genre d'affaires. Tels sont les *tribunaux de commerce* et les *juges de paix*, spécialement maintenus par les articles 51 et 52 de la Charte; les *conseils de guerre terrestres et maritimes*, établis par la loi du 19 octobre 1794; les tribunaux administratifs, tels que les *conseils de préfecture*, la *Cour des comptes*, les *conseils de révision* pour le recrutement. Les juges de ces différents tribunaux, à l'exception de ceux de la Cour des comptes, ne sont point inamovibles; les juges de commerce sont élus pour deux années par les notables commerçants, et institués par le Roi (2); les conseils de guerre, les conseils de révision sont des commissions temporaires. Nous ferons connaître plus tard l'organisation et la compétence des tribunaux administratifs; nous nous contenterons d'indiquer ici la répartition du pouvoir judiciaire entre ses organes habituels.

102. Chaque canton possède un *tribunal de justice de paix*; chaque arrondissement un *tribunal de pre-*

(1) Loi du 20 avril 1810, art. 39, et loi du 10 juill. 1837.

(2) Cod. de comm. art. 615 à 630.

mière instance, qui est en même temps juge d'appel des justices de paix. Il existe 27 *Cours royales*, jugeant les appels des tribunaux de première instance ; le ressort de chacune de ces Cours comprend plusieurs départements, à l'exception de celui de la Cour royale de Corse qui ne s'étend pas hors de l'île. Le tribunal du chef-lieu judiciaire, qui est ordinairement le tribunal du chef-lieu du département, est juge d'appel en matière de police correctionnelle dans les départements où ne siège pas la Cour royale ; c'est lui qui, avec le concours des jurés, et sous la présidence d'un conseiller de Cour royale délégué, compose la *Cour d'assises*, quand il s'agit de juger au grand criminel. Au-dessus de tous les tribunaux et de toutes les Cours, se trouve une *Cour de cassation*, unique pour tout le royaume, dont la mission consiste à casser les jugements et arrêts qui contiennent une violation de la loi. Le ministère public est exercé, auprès de la Cour de cassation et de chaque Cour royale, par un *procureur général du Roi* ; au-dessous de lui sont des *avocats généraux*. Il y a de plus, dans les Cours royales, des *substitués du procureur général*. Auprès de chaque tribunal de première instance, se trouvent un *procureur du Roi* et un ou plusieurs *substitués*.

§ II. De l'Autorité administrative.

403. La mission de l'autorité administrative est bien différente de celle de l'autorité judiciaire. Il s'agit pour elle, non pas d'appliquer une règle inflexible à des faits accomplis que les débats d'une cause ont fait connaître, mais au contraire de prévoir les événements à venir, de prendre des mesures capables d'éloigner

ceux qui seraient dangereux , ou de faire naître ceux qui seraient utiles pour la prospérité publique , de pourvoir aux besoins nombreux et continuellement variables de la société. Il faut pour cela embrasser dans un seul coup d'œil la France tout entière , combiner les intérêts souvent opposés de ses différentes parties , de ses différentes industries , tenir compte des obstacles moraux et physiques que présentent et la population et le sol ; il faut savoir user , pour le plus grand bien de tous , d'un pouvoir souvent discrétionnaire. Il n'est pas possible d'isoler les uns des autres les organes de cette autorité ; toutes ses mesures doivent avoir un caractère d'unité , qui exige la concentration des pouvoirs et des lumières dans une seule personne , et la subordination envers cette personne de tous les agents inférieurs. Chaque ministre répond devant les Chambres des ordres qu'il donne ; il doit donc trouver dans les auxiliaires qu'il emploie une obéissance absolue. Sans doute les agents de l'administration ne peuvent être forcés d'agir contre leur conscience , de prêter les mains à des mesures qu'ils croient inconstitutionnelles ou immorales ; mais alors ils doivent abandonner leurs fonctions : tant qu'ils les conservent , ils manquent à leur premier devoir en refusant d'obéir , et l'autorité supérieure , responsable devant le pays , ne peut se dispenser de les éloigner , soit que , de propos délibéré , ils agissent contrairement aux ordres et aux instructions qui leur sont donnés , soit que leur incapacité mette à la marche de l'administration un obstacle non moins grand que le mauvais vouloir : mais , d'un autre côté , le fonctionnaire qui justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs pour des objets de leur ressort sur lesquels il leur devait obéissance hiérarchique , n'encourt

aucune responsabilité; le supérieur qui a donné l'ordre peut seul être recherché et puni (1).

Lorsque des fonctionnaires publics oublient leurs devoirs jusqu'à opposer à l'autorité supérieure une résistance combinée, ils commettent une faute que le Code pénal prévoit et punit en ces termes :

« Tout concert de mesures contraires aux lois , pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique , soit par députation ou correspondance entre eux , sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins , et de six mois au plus , contre chaque coupable , qui pourra , de plus , être condamné à l'interdiction des droits civiques , et de tout emploi public , pendant dix ans au plus. (Art. 123.)

» Si , par l'un des moyens exprimés ci-dessus , il a été concerté des mesures contre l'exécution des lois ou contre les ordres du gouvernement , la peine sera le bannissement.

» Si ce concert a eu lieu entre les autorités civiles et les corps militaires ou leurs chefs , ceux qui en seront les auteurs ou provocateurs seront punis de la déportation ; les autres coupables seront bannis. (Art. 124.)

» Dans le cas où ce concert aurait eu pour objet ou résultat un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'Etat , les coupables seront punis de mort. (Art. 125.)

» Seront coupables de forfaiture , et punis de la dégradation civique , les fonctionnaires publics qui auront , par délibération , arrêté de donner des démissions dont l'objet ou l'effet serait d'empêcher ou de suspendre , soit l'administration de la justice , soit

(1) C. pén. art. 114, § 2, 190.

l'accomplissement d'un service quelconque. » (Art. 126.)

104. Par un motif plus puissant encore, les agents de l'administration doivent respecter les attributions du pouvoir législatif et de l'autorité judiciaire; ils seraient punis de la dégradation civique s'ils s'immisçaient dans l'exercice du pouvoir, soit en faisant des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées (1). Le crime serait plus grave et la peine serait plus forte, si un fonctionnaire public avait requis ou ordonné, fait requérir ou ordonner l'action ou l'emploi de la force publique contre l'exécution d'une loi ou contre la perception d'une contribution légale, ou contre l'exécution soit d'une ordonnance ou mandat de justice, soit de tout autre ordre émané de l'autorité légitime : ce fonctionnaire serait alors puni de la reclusion, et le *maximum* de la peine devrait être prononcé si la réquisition ou l'ordre avait été suivi de son effet, sans préjudice des peines plus graves méritées par d'autres crimes qui seraient la suite des ordres et des réquisitions, et qu'on devrait appliquer au fonctionnaire coupable d'avoir donné ces ordres ou fait ces réquisitions : le tout sauf l'excuse résultant des ordres donnés par les supérieurs dans la hiérarchie sur des choses de leur ressort. (Cod. pén., 189, 190, 191.)

105. Passons maintenant à l'organisation de l'autorité administrative proprement dite. Cette autorité est répartie, à chaque degré de la hiérarchie, entre des administrateurs uniques, et des corps administratifs désignés par le nom de *Conseils*.

(1) C. pén. art. 127 et 130.

106. A la tête de chaque département est *un préfet* nommé par le Roi, qui est à la fois l'agent de la haute administration, pour l'application à son département des mesures qui s'étendent à tout le royaume, et l'administrateur chargé de pourvoir aux besoins locaux et aux intérêts économiques de ce département. Tous les chefs des services civils sont placés sous ses ordres immédiats. A côté du préfet, sont *le conseil de préfecture* et *le conseil général du département*. Le premier, composé de membres nommés par le Roi, prononce tantôt comme tribunal sur certaines questions du contentieux administratif, et tantôt comme conseil; il est présidé par le préfet, qui a voix prépondérante en cas de partage (1).

Le conseil général du département, composé de membres électifs, est appelé à concourir à la répartition des charges locales, à voter une partie de ces charges et une portion des dépenses auxquelles elles sont affectées, à donner son avis et à délibérer sur certaines matières déterminées par les lois, enfin à émettre des vœux sur des améliorations administratives. Ce conseil n'est pas permanent comme le précédent; il se réunit aux époques déterminées par le Roi (2).

107. Il y a, dans chaque arrondissement, *un sous-préfet* nommé par le Roi. C'est l'intermédiaire légal entre le préfet et les maires de l'arrondissement. C'est un organe d'information, de transmission, de surveillance; il n'exerce d'autorité propre que dans un très-petit nombre de circonstances (3). A côté du sous-préfet, est *un conseil d'arrondissement*, composé

(1) Loi du 28 pluv. an VIII, tit. 2, art. 2 et 5°.

(2) V. Loi du 22 juin 1833°.

(3) Loi du 28 pluv. an VIII, art. 9°.

de membres électifs; il s'assemble chaque année, aux époques déterminées par le Roi, et il exerce des fonctions analogues à celles du conseil général (1).

108. Chaque commune est administrée par *un maire et des adjoints* dont le nombre varie selon l'importance de la commune. Ils sont nommés par le Roi dans les villes de 3,000 habitants et au-dessus, et par le préfet dans les autres communes. Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, ils doivent être choisis parmi les membres du *conseil municipal*, lequel est composé de membres électifs, et se réunit habituellement quatre fois l'année, pour délibérer sur certaines matières déterminées par la loi. (L. du 21 mars 1831.)

Nous nous contentons ici de cet aperçu, nécessaire pour qu'on nous comprenne quand nous parlerons de ces différents fonctionnaires et de ces différents corps. Leurs attributions seront suffisamment développées dans tout le cours de cet ouvrage.

§ III. De l'Autorité militaire.

109. L'autorité militaire est placée sous les ordres du Roi et des chefs qu'il choisit; elle a une organisation, une discipline, des tribunaux exceptionnels, même dans les temps de paix: le Roi, qui commande l'armée, a seul le droit de lui donner ou de lui faire donner des ordres; aucun agent de l'autorité judiciaire ou administrative ne peut s'opposer à l'exécution de ces ordres. On conçoit, en effet, que si l'armée n'était pas soumise à une rigoureuse obéissance pour tout ce qui est relatif au service, le Roi ne pourrait remplir la mission qui lui a été donnée de défendre la France contre les agressions étrangères, et de maintenir

(1) Lois du 28 pluv. an viii^e, et du 22 juin 1833^e.

l'ordre au dedans. Il est cependant des cas où l'autorité militaire doit obéir aux injonctions de l'autorité judiciaire ou administrative : c'est lorsqu'elle est requise par des officiers publics compétents , pour faire exécuter les arrêts de l'autorité judiciaire, les mandats émanés des magistrats, prêter main-forte pour l'exécution des lois , le maintien de l'ordre , la dispersion des rassemblements tumultueux ou séditieux. Nous verrons plus tard quels sont les fonctionnaires qui ont le droit de requérir la force publique , et dans quelle forme cette réquisition a lieu (1).

110. Sous le rapport militaire, la France est partagée en *vingt divisions*, à la tête de chacune desquelles est un lieutenant général. Chaque département est commandé par un maréchal de camp, sous l'autorité du lieutenant général commandant la division dont ce département fait partie. On doit placer en première ligne, comme constituant la force publique, le corps de la *gendarmerie royale*, institué pour veiller à la sûreté publique, et pour assurer, dans toute l'étendue du royaume, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Ce corps est dans les attributions du ministre de la guerre, pour ce qui concerne l'organisation, le personnel, la discipline et le matériel ; du ministre de l'intérieur, pour ce qui concerne l'ordre public et les dépenses du casernement ; du ministre de la justice, pour ce qui est relatif à la police judiciaire et à l'exécution des mandements de justice. (V. ord. du 29 oct. 1820.)

111. L'organisation de l'armée navale donne lieu à une circonscription particulière. Le territoire maritime est divisé en six *arrondissements*, dans chacun desquels est un *préfet maritime* qui reçoit directe-

(1) Lois des 26-27 juill. 1791 et 10 avril 1831.

ment les ordres du ministre et les fait exécuter. Chaque arrondissement maritime est divisé en *quartiers*, *syndicats* et *communes* (1).

§ IV. Circonscriptions ecclésiastiques, universitaires, financières, forestières, etc.

112. Sous le rapport ecclésiastique, la France est divisée aujourd'hui en 14 archevêchés et 66 évêchés, dont les circonscriptions ont été déterminées, d'un commun accord, par le Pape et par le Roi, conformément à l'art. 2 du concordat du 18 germinal an x. Il existe une paroisse par chaque justice de paix, et des succursales en aussi grande quantité que le besoin l'exige; elles sont administrées par des conseils que l'on qualifie de *fabriques*. Leur nombre et leur étendue sont réglés par l'évêque, d'accord avec le préfet; les plans sont soumis au gouvernement, et ne peuvent être mis à exécution sans son autorisation. Les archevêques et les évêques sont nommés par le Roi et institués par le Pape. Les curés et desservants sont nommés par les évêques; les premiers ont besoin d'être agréés par le Roi (2); ils jouissent de l'inamovibilité; mais les desservants et les vicaires nommés par les évêques peuvent être révoqués par eux.

Il existe en France deux sortes de chrétiens dissidents, les protestants réformés ou *calvinistes*, et les protestants de la confession d'Augsbourg ou *luthériens*.

Les églises réformées ont *des pasteurs*, *des consistoires* et *des synodes*. Il y a une église consistoriale pour 6,000 âmes de la même communion, et 5 églises consistoriales forment l'arrondissement d'un synode.

Les églises de la confession d'Augsbourg ont *des pas-*

(1) Loi du 3 brum. an vii.

(2) Articles organiques du concordat, 5, 6, 19, 60, 61, 62, 63.

teurs , des consistoires locaux , des inspections et un consistoire général ; cinq églises consistoriales forment l'arrondissement d'une inspection : le consistoire général est à Strasbourg (1).

Le culte israélite a une synagogue et un consistoire dans chaque département où il se trouve 2,000 individus professant la loi de Moïse, sinon la circonscription embrasse autant de départements qu'il est nécessaire pour les réunir. Il y a à Paris un consistoire central (2). Le traitement des rabbins et les autres dépenses du culte étaient supportés par les israélites ; mais la loi du 18 février 1831 les a mis à la charge de l'Etat.

113. L'instruction publique est donnée par le moyen et sous la surveillance d'un corps appelé université.

L'université est régie et gouvernée par un *grand-maître* nommé par le Roi, et révocable. Les fonctions de grand-maître sont exercées aujourd'hui par le ministre de l'instruction publique. Auprès de ce haut administrateur est placé le *conseil royal de l'instruction publique*, dont les membres sont choisis par le Roi, entre trois candidats présentés par le ministre, de l'avis du conseil (3).

L'université se divise en *académies*, qui sont en aussi grand nombre et qui ont le même ressort que les Cours royales, à l'exception de l'île de Corse, qui fait partie de l'académie d'Aix, bien qu'elle constitue

(1) V. tout le titre 3 des articles organiques du concordat*.

(2) Décret du 17 mars 1808.

(3) Décret du 17 mars 1808, 50, 69, 70, 72. — Ordonnance du 27 févr. 1821, art. 7 ; ordonnance du 2 juin 1822, 1 ; ordonnance du 20 août 1824-10 février 1828. — Pour connaître les attributions du grand-maître, voir décret du 17 mars 1808, art. 51, 52, 55, 59, 63, 69 ; celles du conseil royal, voir même décret, art. 77 à 81, 106, et ordonnance du 17 février 1815, art. 55, 56, 59, 61, 62.

le ressort d'une Cour royale. Il n'y a donc que 26 académies, quoiqu'il y ait 27 Cours royales (1). Chaque académie est régie par un *recteur*, auquel sont adjoints deux *inspecteurs*. Au chef-lieu de chaque académie siège un *conseil académique*, composé de dix personnes désignées par le grand-maitre, et présidé par le recteur; ce conseil a des attributions administratives et disciplinaires analogues, mais dans un degré inférieur, à celles du conseil royal (2).

Les établissements d'instruction publique sont distribués dans l'ordre suivant :

1° *Les facultés*, pour les sciences approfondies et la collation des grades. Il y en a cinq, qui sont *les facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres*;

2° *Les collèges royaux*, pour l'enseignement des langues anciennes, l'histoire, la rhétorique, la philosophie, les éléments des sciences mathématiques et physiques;

3° *Les collèges communaux*, dont l'enseignement est analogue, mais en général inférieur à celui des collèges royaux;

4° *Les institutions*, ou établissements particuliers, dans lesquels l'enseignement se rapproche de celui des collèges;

5° *Les pensions*, consacrées à des études moins fortes;

6° *Les écoles primaires*, destinées à l'enseignement de la lecture, de l'écriture, de l'orthographe, du calcul, de la grammaire, de la géographie, etc. (3).

(1) Décret du 17 mars 1808, art. 4.

(2) Voir le décret du 17 mars 1808, art. 85, 88, 104; décret du 15 nov. 1811, art. 126, 127; ordonnance du 5 juill. 1820, 17, 18, 19, 20.

(3) Décret du 17 mars 1808, art. 5; ordonn. du 19 févr. 1816, art. 11.

L'instruction primaire est élémentaire ou supérieure. Pour connaître les matières qui composent l'un et l'autre enseignement, voir l'art. 1^{er} de la loi du 28 juin 1833 *.

Une école normale est destinée à former des professeurs pour l'enseignement des collèges royaux (1). Chaque département, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements voisins, doit entretenir une *école normale primaire*, destinée à former des instituteurs primaires (2).

Aux établissements d'enseignement se rattachent des institutions auxiliaires qui contribuent aussi à répandre l'instruction ; tels sont les bibliothèques et les archives publiques, les observatoires, les musées de peinture, de sculpture, d'histoire naturelle, les conservatoires des arts et métiers, les sociétés savantes, etc.

Des écoles spéciales sont attachées à différents ministères, soit pour former des sujets pour les services publics, comme l'*école polytechnique*, l'*école de marine*, l'*école militaire*, l'*école forestière*, etc. ; soit pour propager certaines connaissances, comme l'*école des beaux-arts*, les *écoles de dessin* ; ou pour venir au secours de certaines infirmités, comme l'*école des sourds-muets*, celle des *aveugles*, etc.

L'éducation des femmes n'a point jusqu'ici été l'objet de la sollicitude du législateur ; il n'existe que trois établissements nationaux, lesquels sont destinés aux filles des membres de la Légion-d'Honneur : tout ce qui est relatif aux établissements particuliers est régi

(1) Décret du 17 mars 1808, 111, 112, 113, 118 ; ordonnance du 12 fév. 1815. — Supprimée par ord. du 16 sept. 1822. — Remplacée par des écoles préparatoires, par ord. du 9 mars 1826. — Rétablie sous son ancien titre, par ord. du 6 août 1830.

(2) Loi du 28 juin 1833, art. 11^o.

par une circulaire ministérielle du 19 juin 1820. Les écoles primaires de filles ont été organisées par une ordonnance du 23 juin 1836.

114. Les branches les plus importantes du service sont confiées à des agents spéciaux organisés hiérarchiquement, et formant des administrations particulières qui se rattachent aux différents ministères; telles sont les administrations *de l'enregistrement et des domaines, des contributions directes, des contributions indirectes, des douanes, des postes, des forêts*, qui dépendent du ministère des finances; l'administration *des ponts et chaussées*, qui dépend du ministère des travaux publics : elles ont à leur tête un *directeur* et un *conseil*; les trois premières ont un *directeur* dans chaque département, un *sous-directeur* dans chaque arrondissement, des *receveurs*, des *inspecteurs*, etc. Nous croyons devoir pour le moment nous contenter de ces simples indications, sauf, quand nous traiterons les matières spéciales, à entrer dans de plus grands développements.

§ V. De quelques dispositions pénales spéciales aux fonctionnaires publics:

115. Les fonctionnaires publics sont assujétis, par la nature de leurs fonctions, à certaines obligations toutes spéciales. Ils doivent être punis quand ils abusent de l'autorité qui leur a été confiée; les crimes qu'ils commettent alors sont plus graves que ceux des autres citoyens, et doivent être punis plus sévèrement. Déjà nous avons fait connaître quelques-unes des dispositions du Code pénal qui les concernent; il en est d'autres qui trouveront leur place dans le cours de cet ouvrage, parce qu'elles se rapportent à quelques-unes des matières qui y sont traitées. Nous indiquons ici les dispositions du Code relatives à des faits qui

sont inhérents à la qualité de fonctionnaire public.

L'autorité des fonctionnaires publics étant essentiellement déléguée, ne peut être exercée par eux qu'à partir du moment où ils ont été institués, et jusqu'au jour où ils sont révoqués, destitués, suspendus ou interdits. L'exercice anticipé de l'autorité publique peut être puni d'une amende de 16 à 150 fr. L'installation d'un fonctionnaire public consiste dans la prestation de serment de fidélité au Roi, d'obéissance à la Charte. C'est seulement à partir du moment où il a prêté ce serment qu'il a le droit d'exercer ses fonctions. Le fonctionnaire public qui a eu connaissance officielle de sa révocation, destitution, suspension ou interdiction, et qui cependant a continué ses fonctions, et celui qui, étant électif et temporaire, les a exercées après avoir été remplacé, sont punis d'un emprisonnement de six mois au moins, de deux ans au plus, et d'une amende de 100 à 500 francs. Ils sont interdits de l'exercice de toute fonction publique pour cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où ils ont subi leur peine, sans préjudice des peines plus fortes prononcées contre les commandants militaires par l'art. 93 du Cod. pén. (C. P. 196, 197.)

116. Les art. 166, 167 et 168 du Code pénal qualifient de forfaiture tout crime, c'est-à-dire tout acte emportant peine afflictive ou infamante, commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions, et punit de la dégradation civique toute forfaiture que la loi ne frappe pas d'une peine plus grave.

Comme les fonctionnaires publics qui participent aux crimes ou délits qu'ils étaient chargés de surveiller sont plus coupables que de simples citoyens, la peine est augmentée à leur égard par l'article 198, qui s'exprime ainsi :

« S'il s'agit d'un délit de police correctionnelle, ils subiront toujours le *maximum* de la peine attachée à l'espèce de délit ;

» Et s'il s'agit de crime, ils seront condamnés, savoir : à la reclusion, si le crime emporte contre tout autre coupable la peine du bannissement ou de la dégradation civique ;

» Aux travaux forcés à temps, si le crime emporte contre tout autre coupable la peine de la reclusion ou de la détention ;

» Et aux travaux forcés à perpétuité, lorsque le crime emportera contre tout autre coupable la peine de la déportation ou celle des travaux forcés à temps.

» Au delà des cas qui viennent d'être exprimés, la peine commune sera appliquée sans aggravation... »

Les articles 145 et 146 punissent des travaux forcés à perpétuité tout fonctionnaire public qui, dans l'exercice de ses fonctions, a commis un faux, soit par fausses signatures, soit par altération des actes, écritures ou signatures, soit par supposition de personnes, soit par des écritures faites ou intercalées sur des registres ou autres actes publics, depuis leur confection ou leur clôture ; ou qui, en rédigeant des actes de son ministère, en a frauduleusement dénaturé la substance ou les circonstances, soit en écrivant des conventions autres que celles qui auraient été tracées ou dictées par les parties, soit en constatant comme vrais des faits faux, ou comme avoués des faits qui ne l'étaient pas.

117. Le fonctionnaire public qui livrerait aux agents d'une puissance étrangère ou de l'ennemi le secret d'une expédition ou d'une négociation dont il aurait été instruit officiellement, commettrait une trahison que la loi punit de la peine de mort. Il en se-

rait de même de celui qui , chargé , à raison de ses fonctions , du dépôt des plans de fortifications , arsenaux , ports ou rades , aurait livré un seul de ces plans à l'ennemi ou aux agents de l'ennemi. La peine ne serait que celle de la détention , s'il avait livré ces plans aux agents d'une puissance étrangère neutre ou alliée (art. 80 et 81). Celui qui a détruit , supprimé , soustrait ou détourné les actes et titres dont il était dépositaire en cette qualité , ou qui lui ont été remis à raison de ses fonctions , est puni des travaux forcés à temps. (Art. 173.)

118. L'une des qualités essentielles des fonctionnaires publics est le désintéressement ; ils ne peuvent , sans se rendre coupables , recevoir des dons ou des présents , agréer des promesses pour faire un acte de leurs fonctions , même juste , mais non sujet à salaire , ou pour s'abstenir de faire un acte qui entre dans l'ordre de leurs devoirs. L'infraction à cette règle est punie de la dégradation civique , et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues , et qui ne peut être moindre de 200 francs. Dans le cas où la corruption a pour objet un fait criminel emportant une peine plus forte que celle de la dégradation , cette dernière peine est appliquée au coupable. (Art. 177 , 178.)

119. Le citoyen qui accepte des fonctions publiques doit se dévouer à l'intérêt général ; s'il est juste qu'il reçoive une indemnité de son temps et de ses travaux , il ne doit pas spéculer sur les avantages que lui donne sa position pour en tirer un profit pécuniaire. Il lui est interdit de faire , à cause de sa qualité de fonctionnaire public , des actes , licites d'ailleurs pour tout autre , mais qui pourraient le placer entre son devoir et son intérêt. Ainsi , tout fonctionnaire public qui , soit ou-

vertement, soit par actes simulés, soit par interposition de personnes, a pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, est puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et est condamné à une amende qui ne peut excéder le quart des restitutions et des indemnités, ni être au-dessous du douzième.

Il est de plus déclaré à jamais incapable d'exercer aucune fonction publique.

Ces dispositions sont applicables à tout fonctionnaire qui a pris un intérêt quelconque dans une affaire dont il était chargé d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation. (Art. 175 Cod. pén.)

120. La loi pousse les précautions jusqu'à défendre le commerce des denrées de première nécessité aux fonctionnaires revêtus d'une grande autorité, et qui pourraient abuser de leur position pour se procurer des bénéfices illicites. Aussi est-il défendu aux commandants des divisions militaires, aux commandants de places et villes, aux préfets ou aux sous-préfets, de faire le commerce de grains, grenailles, farines, substances farincuses, vins ou boissons, autres que ceux provenant de leurs propriétés, dans l'étendue des lieux où ils exercent leur autorité. Ce commerce, fait ouvertement, ou par des actes simulés, ou par interposition de personnes, est puni d'une amende de 500 fr. au moins et de 10,000 fr. au plus, et de la confiscation des denrées qui y sont employées. (Cod. pén. 176.)

121. Enfin, l'administrateur comme le juge ne peut se dispenser de s'acquitter de ses fonctions et de rendre justice à ceux qui la réclament, même sous

prétexte de silence ou d'obscurité de la loi. Celui qui, après les réquisitions légales, et l'avertissement ou l'injonction de ses supérieurs, persiste dans son déni de justice, est puni d'une amende de 200 fr. au moins et de 500 fr. au plus, et de l'interdiction des fonctions publiques depuis cinq ans jusqu'à vingt. Il y a un crime plus grand encore à se décider par faveur pour une partie, ou par animosité contre elle; il entraîne la forfaiture et la dégradation civique. (Cod. pén., art. 183 et 185.)

CHAPITRE IV.

DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE CONSIDÉRÉE EN ELLE-MÊME ET DANS SES
RAPPORTS AVEC L'AUTORITÉ JUDICIAIRE.

SOMMAIRE.

122. *Caractères de l'autorité administrative en France.*

122. Les caractères de l'autorité administrative en France sont l'*unité* et l'*indépendance* : l'unité, qui fait disparaître toutes les divergences dans les vues, et qui soumet les intérêts locaux à l'intérêt général; l'indépendance, qui écarte les obstacles que susciteraient à l'administration des pouvoirs rivaux, et, en assurant la liberté de son action, sert de base à la responsabilité de ses organes.

SECTION I^{re}. — UNITÉ DE L'ADMINISTRATION.

123. *Inconvénients du défaut d'unité avant 1789.*

124. *Établissement de l'unité nationale par l'Assemblée constituante.*

125. *Centralisation administrative exagérée sous l'Empire.*

126. *Limites de la centralisation.*

123. On sait quelle était la situation politique et administrative de la France avant la révolution de 1789. Partagée en provinces qui avaient été réunies au royaume à des époques différentes, elle présentait l'assemblage d'un grand nombre de petits états qui avaient conservé leurs mœurs, leurs lois, leur organisation politique, quelquefois même leur langage. L'autorité centrale trouvait partout des obstacles devant lesquels elle était souvent obligée de s'arrêter ; ici des états, là des parlements, plus loin des franchises locales consacrées par des capitulations ; partout un esprit de nationalité étroit qui dépassait rarement les frontières de la province et souffrait avec peine ce qui paraissait encore émaner d'un pouvoir étranger. Ainsi, sous le rapport du droit public, comme sous le rapport du droit civil, il n'existait en France aucune unité. Mais cette variété, qui dans le droit civil ne pouvait nuire qu'à des individus, avait des résultats bien plus graves dans le droit public : car telle mesure conçue dans un intérêt général pouvait froisser, soit l'esprit particulier, soit l'intérêt local d'une province qui naturellement y opposait la plus vive résistance, ou qui par sa force d'inertie pouvait faire avorter les projets les mieux conçus.

124. La nécessité d'une législation et d'une administration uniformes était sentie depuis longtemps par tous les hommes éclairés ; ce qui n'avait été qu'un projet inexécutable pour les hommes d'état des deux

siècles précédents , fut accompli avec bonheur par l'Assemblée nationale , qui a jeté les bases d'une nouvelle organisation politique , dont ceux qui en recueillent les bienfaits n'apprécient pas toujours assez les avantages. La législation nouvelle a enlevé aux anciennes provinces cette individualité , à laquelle se rattachaient des intérêts particuliers , pour les fondre en une seule nation qui n'a plus qu'un seul intérêt ; la loi , devenue obligatoire pour tous , ne rencontre plus d'obstacles dans son exécution , et l'autorité , partout obéie , peut se livrer à l'exécution de ces grandes mesures administratives qui améliorent les hommes par une saine instruction , augmentent leur bien-être en ouvrant de nouveaux débouchés à l'agriculture et à l'industrie , protègent les biens et les personnes par de sages mesures de police , etc.

125. Une association ne peut exister sans imposer des sacrifices aux intérêts particuliers au profit de l'intérêt général ; il faut , pour comprendre cette nécessité et s'y soumettre volontairement , une étendue d'esprit malheureusement assez rare. On admet le principe , on veut bien jouir des avantages qu'il procure , mais on s'élève en même temps contre tout ce qu'il y a de pénible dans ses conséquences les plus nécessaires. Aussi l'unité administrative a été souvent attaquée par les intérêts de localité encore tout vivants en France ; elle l'a été surtout dans son organisation , dont le but est de réunir dans un centre commun toutes les lumières , tous les renseignements , et d'en faire partir tous les ordres d'un intérêt général.

Il faut bien reconnaître aussi que , par une réaction toute naturelle , la législation postérieure à l'an VIII substitua une centralisation excessive à l'anarchie qui

avait longtemps régné ; la plupart des lois émanées du pouvoir impérial furent empreintes d'un esprit de méfiance contre les administrations locales , et tendirent à faire prévaloir partout la volonté du maître. Rien ne se fit plus alors que sous la direction du Conseil d'état ; il fallut, pour les affaires les plus simples , envoyer les pièces à Paris ; les dossiers qui affluaient dans les bureaux y attendaient leur tour plusieurs années, et souvent l'autorisation arrivait trop tard , parce que les circonstances pour lesquelles elle avait été demandée n'existaient plus : d'un autre côté , le Conseil d'état était placé trop loin et trop haut pour bien apprécier une foule de considérations qui exigent la connaissance des localités et l'intelligence de l'esprit des populations. Mais déjà de grandes améliorations ont été apportées à cet état de choses , notamment par la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales ; et il y aurait véritablement injustice à assimiler la centralisation administrative actuelle à celle du gouvernement impérial.

126. Il en est de la centralisation comme de tous les principes généraux ; on ne doit l'appliquer qu'avec un sage discernement , sous peine de compromettre les bons effets qu'elle doit produire. Quand on examine une vaste association politique telle que la France , on reconnaît qu'elle renferme des intérêts communs à toute la nation , et des intérêts spéciaux à ses diverses parties. Les premiers ne peuvent être réglés que par un pouvoir unique, assez puissant pour vaincre toutes les résistances locales. Ainsi le pouvoir central doit être partout présent par ses agents, pour faire appliquer les lois protectrices des personnes et des propriétés , donner aux décisions de l'autorité judiciaire la force qu'elles doivent avoir , obtenir l'ac-

complissement des charges publiques imposées sur les personnes et sur les biens, prendre et faire exécuter toutes les mesures générales qui ont pour objet la prospérité de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, veiller à la conservation des choses consacrées au service public, et à l'observation des mesures de police générale, etc. La centralisation dans tout ceci n'a rien que de légitime et de bon.

Les intérêts spéciaux aux diverses parties du territoire sont de deux sortes : les uns se trouvent en opposition directe avec l'intérêt général, les autres peuvent coexister avec lui. Les premiers doivent être sacrifiés à la nécessité sociale, les seconds ont le droit de réclamer une existence à part, une vie qui leur soit propre ; ils doivent être réglés sur les lieux par ceux mêmes qu'ils concernent, parce qu'il est juste et utile d'appeler les citoyens à l'administration de leurs propres affaires, lorsque leur intervention ne trouble pas l'ordre général. C'est ainsi que les intérêts spéciaux des départements et des communes sont représentés par les conseils généraux et par les conseils municipaux, composés de membres électifs. Mais, dans un état qui a posé l'unité comme principe de gouvernement, rien de ce qui touche aux différentes parties n'est complètement indifférent pour la masse ; il faut prévenir les écarts de l'esprit de localité qui tend toujours à se manifester, il faut guider l'expérience des administrations collectives, diriger leur marche, s'opposer à toutes les mesures qui pourraient être préjudiciables aux corps qu'elles dirigent, parce que ces corps ont des obligations à remplir vis-à-vis de la société et vis-à-vis des individus qui la composent. Il est donc dans l'intérêt général, dans l'intérêt des administrations spéciales elles-mêmes, qu'elles

soient soumises à une tutelle qui surveille la gestion de leurs biens, l'emploi de leurs revenus, autorise, dirige et contrôle leurs dépenses : cette tutelle doit être confiée à l'administration supérieure, qui est placée de manière à voir les choses de haut et à prononcer avec impartialité. Sans doute il y a des inconvénients à pousser trop loin la nécessité des autorisations ; il est une certaine latitude que l'on doit laisser à des administrateurs. Il ne faut pas non plus exiger toujours l'autorisation du Roi ou du ministre ; dans un grand nombre de cas, on doit se contenter de celle du préfet, qui est sur les lieux, qui connaît les besoins et les ressources de la commune, et qui peut répondre en quelques jours. Mais le principe lui-même doit être considéré comme une des bases fondamentales de notre droit public ; nous verrons plus tard quelles sont les applications qui en ont été faites par la législation.

SECTION II. — INDÉPENDANCE DE L'ADMINISTRATION.

SOMMAIRE.

127. *Nécessité de rendre l'autorité administrative indépendante de l'autorité judiciaire.*
128. *Cas où il y aurait empiètement de l'une des autorités sur l'autre.*
129. *Compétence de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative dans les cas ordinaires.*
130. *Compétence de l'administration dans le cas de marchés passés pour un service public.*
131. *Idem quand il s'agit de biens nationaux vendus.*
132. *Idem pour la répartition des charges publiques.*
133. *Idem en matière pénale.*
134. *Effet des actes de l'une des autorités par rapport à l'autre.*
135. *Interprétation des actes administratifs réservée à l'administration.*

- 136. *Peines prononcées en cas d'envahissement de l'une des autorités sur l'autre.*
- 137. *Les tribunaux doivent s'abstenir de juger les affaires administratives. — Conflits.*
- 138. *C'est le Roi qui est le juge suprême des conflits.*
- 139. *Nécessité d'une autorisation du Conseil d'état pour poursuivre les fonctionnaires publics.*
- 140. *En quoi consiste la garantie des fonctionnaires publics. — A quels fonctionnaires elle s'applique.*
- 141. *Des fonctionnaires qui réunissent des attributions de différentes natures.*
- 142. *Fonctionnaires qui peuvent être poursuivis sans l'autorisation du Conseil d'état.*
- 143. *Conduite que doivent tenir les magistrats vis-à-vis les fonctionnaires accusés.*
- 144. *Cas de flagrant délit.*
- 145. *Peines prononcées contre les magistrats qui ont violé le principe de la garantie des fonctionnaires publics.*

127. L'autorité administrative n'a pas moins besoin d'indépendance que d'unité. Si, dans la sphère d'action qui lui est réservée par la constitution, elle rencontrait des obstacles qu'elle ne pût vaincre, ou qui fussent seulement de nature à ralentir sa marche, tous les services auxquels elle est obligée de pourvoir resteraient en souffrance, l'ordre social serait compromis, et la responsabilité de ses agents deviendrait impossible. L'antagoniste naturel de l'administration est l'autorité judiciaire, à laquelle les citoyens sont dans l'usage de s'adresser pour demander le redressement des torts qu'ils souffrent, la solution des difficultés qui les divisent. Les organes de cette autorité, répartis sur le territoire, sont partout en contact avec ceux de l'administration; ils puisent dans la nature de leurs études, dans l'exercice habituel de leurs fonctions, un esprit différent en beaucoup de points de celui qui doit

animer les administrateurs; enfin, ils sont revêtus de l'inamovibilité : si donc ils pouvaient, soit d'office, soit sur les réclamations des particuliers, s'immiscer dans l'administration, ils entraveraient sa marche dont ils n'auraient pas toujours l'intelligence, et pourraient opposer des obstacles invincibles à l'accomplissement de toutes ses mesures.

Dans l'ancienne monarchie, les parlements, qui s'attribuaient quelquefois le pouvoir législatif, se mêlaient aussi d'administration, et souvent les vues éclairées d'un ministre échouaient devant ces assemblées dominées par l'esprit de corps ou de localité. Le pouvoir exécutif, de son côté, troublait aussi l'exercice du pouvoir judiciaire, et méconnaissait l'autorité de ses actes. Les dangers de cette confusion ont été bien compris par l'Assemblée constituante, qui a consacré en ces termes l'indépendance des deux pouvoirs : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. » (Loi du 16 août 1790, tit. 2, art. 13.)

128. Ce principe serait violé :

1° Si l'une des autorités statuait sur une matière réservée à l'autre ;

2° Si l'une des autorités empêchait, entravait ou faussait l'exécution des actes émanés de l'autre ;

3° Si l'une des autorités pouvait librement traduire devant elle et condamner les agents de l'autre.

Voyons quelles sont les règles générales applicables à ces différents cas.

129. L'autorité judiciaire est appelée à réprimer par des peines les contraventions, les délits et les crimes; elle statue aussi sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les citoyens à l'occasion de leurs intérêts privés, lorsqu'ils ne touchent point à l'intérêt

public ; sur les questions de propriété, lors même qu'elles s'élèvent entre le gouvernement et les particuliers, et sur celles qui concernent l'état des personnes ; le tout, sauf les exceptions que nous ferons connaître dans le cours de cet ouvrage.

L'autorité administrative, soit par des règlements généraux, soit par des actes qui n'ont qu'une application particulière, soit par des contrats et des marchés, pourvoit à tous les services publics, à tout ce qu'exigent la défense extérieure de l'État, l'administration économique de sa fortune, la police préventive, l'intérêt de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, etc., etc.

Les tribunaux doivent donc s'abstenir non-seulement de faire des règlements généraux sur les matières réservées à l'administration, mais ils doivent éviter de prescrire dans leurs jugements aucune mesure de son ressort. Ainsi, supposons qu'une Cour d'assises prononce l'acquittement d'un individu accusé de crime, par le motif qu'il est dans un état habituel de démence furieuse : elle ne peut en même temps ordonner qu'il sera enfermé dans une maison de santé jusqu'à sa guérison, parce que cette mesure est du ressort de l'administration ; elle doit se borner à donner connaissance de son arrêt au maire du domicile de cet individu, et c'est à ce fonctionnaire à prendre les mesures de police nécessitées par les circonstances. Par la même raison, un tribunal de première instance, appelé à prononcer sur une demande en indemnité motivée sur les dommages causés à un propriétaire par l'établissement d'une usine, ne peut ordonner, tout en reconnaissant la réalité du fait, des modifications dans l'organisation de l'usine ; il doit se borner à accorder une indemnité, et c'est à

l'administration que le plaignant doit s'adresser pour faire cesser la cause du mal dont il se plaint.

Réciproquement, l'administration, tout en agissant dans l'intérêt public, doit s'abstenir de juger les questions d'intérêt privé qui sont de la compétence des tribunaux. Supposons qu'un préfet, en déterminant la largeur d'un chemin vicinal, déclare faire partie de ce chemin un terrain dont un des riverains prétend être propriétaire : la réclamation du riverain n'empêche pas l'exécution de l'arrêté préfectoral ; mais la question de propriété est portée devant le tribunal de première instance, et si elle est résolue en faveur du réclamant, il a droit à une indemnité.

Autre exemple. Un jeune homme, désigné par le tirage au sort comme devant faire partie du contingent de l'armée, soutient qu'il est étranger, et qu'en cette qualité il ne peut être appelé au service militaire : le conseil de révision, simple tribunal administratif, doit renvoyer la question d'état devant les tribunaux ; mais les tribunaux, de leur côté, doivent se contenter de juger cette question, sans décider si le jeune homme doit ou non faire partie du contingent.

130. Les tribunaux ordinaires jugent les contestations qui naissent à l'occasion de l'exécution des contrats ; cette règle reçoit exception quand il s'agit de contrats passés entre des particuliers et l'État dans l'intérêt d'un service public. S'il en était autrement, les services les plus importants et les plus urgents pourraient être entravés à chaque instant par la lenteur des formes judiciaires, et compromis par les décisions des tribunaux ; ce serait en réalité l'autorité judiciaire qui administrerait, et le pouvoir exécutif ne pourrait plus être responsable soit de la mauvaise exécution des personnes avec lesquelles elle aurait traité,

soit des sommes qu'elle pourrait être condamnée à leur payer. Pour éviter ces inconvénients, il a été établi par la législation que le droit d'interpréter les clauses des contrats, de vérifier si les individus qui ont traité avec le gouvernement ont rempli leurs obligations, de déterminer par une liquidation ce qui leur est dû, appartient à l'administration (1). Ceux qui traitent avec l'État savent qu'ils sont soumis par les lois, et ordinairement par les stipulations expresses des contrats qu'ils souscrivent, à une juridiction exceptionnelle. L'administration, d'ailleurs, a le plus grand intérêt à n'être point injuste, puisque la conséquence de son injustice serait d'éloigner les hommes capables et solvables des entreprises publiques.

Mais l'exception ici doit être restreinte dans ses termes exprès; ainsi l'administration n'est pas compétente quand il s'agit d'un débat qui s'élève entre un tiers et un fournisseur qui a traité avec le gouvernement à prix fixe, et qui agit avec ses propres fonds et à ses risques et périls, parce qu'alors le fournisseur ne peut être envisagé, relativement au tiers avec lequel il a sous-traité, comme un agent du gouvernement; le contrat qui est intervenu entre eux n'a qu'un intérêt privé, puisque c'est le fournisseur qui seul est responsable vis-à-vis le gouvernement, et la difficulté doit être portée devant les tribunaux.

434. Lorsque l'administration vend un bien qui faisait partie du domaine de l'État, elle n'agit point dans l'intérêt du service public; c'est alors une personne morale qui fait avec un citoyen une convention de la nature de celles dont l'appréciation est réservée aux tribunaux. Cependant, aux termes de la loi du 28

(1) Déc. du 11 juin 1806, art. 14. Loi du 28 pluv. an VIII, art. 4°.

pluviôse an viii, l'appréciation et l'interprétation de tous les actes de vente des domaines nationaux sont attribuées à l'autorité administrative ; il y a ici une raison politique qui motive cette dérogation au droit commun.

132. La répartition des charges publiques, la prompte et complète exécution des obligations qu'elles imposent, soit sur les personnes, soit sur les biens, intéressent trop vivement la sûreté de l'Etat et l'ordre public pour qu'elles ne soient pas rangées dans les attributions du pouvoir chargé essentiellement de l'un et de l'autre. Que pourrait en effet le pouvoir exécutif si les levées de troupes et la rentrée des impôts, par exemple, dépendaient d'une autorité sur laquelle ce pouvoir n'aurait aucune action ? Il faut donc qu'il puisse faire cette répartition, juger les contestations auxquelles elle donne lieu, et contraindre les citoyens négligents ou récalcitrants à se soumettre à la loi commune (1). Cependant on a cru sans danger de confier aux tribunaux le jugement de contentieux en matière de contributions indirectes et d'enregistrement.

133. Les tribunaux sont compétents, en thèse générale, pour constater les contraventions et les délits, et pour punir ceux qui s'en sont rendus coupables. Cependant il existe quelques cas dans lesquels une législation tout exceptionnelle donne le droit à l'administration d'appliquer des amendes ; c'est surtout en matière de grande voirie, et dans l'intérêt de la conservation des moyens de communication, que ce droit lui a été confié (2).

134. L'indépendance qui doit exister entre l'auto-

(1) Loi du 28 pluv. an viii, art. 4^o.

(2) *Idem*.

rité judiciaire et l'autorité administrative, n'exige pas seulement qu'elles ne puissent prononcer que sur les matières qui leur sont réservées, mais encore que les actes émanés de l'une soient respectés par l'autre ; par conséquent, toutes les fois que l'administration est compétente pour prescrire une mesure, elle seule est compétente pour la rapporter ou pour la modifier. Ainsi les ordonnances du Roi, les arrêtés des préfets et des maires sont obligatoires pour les tribunaux, qui doivent en faire l'application, soit en les prenant pour base de leurs jugements, soit en condamnant ceux qui y contreviennent. Si les particuliers croient pouvoir réclamer, c'est devant l'autorité administrative qu'ils doivent le faire, et cette réclamation ne peut pas suspendre le cours de la justice. Cependant, comme les administrateurs et le Roi lui-même n'ont de pouvoir réglementaire et de commandement que dans de certaines limites, les tribunaux ne sont pas tenus d'appliquer leurs actes quand ils sont faits en dehors de leurs attributions (voir ci-dessus, n° 70). De son côté, l'administration ne peut se dispenser d'exécuter les jugements valablement rendus par les tribunaux.

135. Si, accessoirement à un procès civil ou criminel, il s'élève des difficultés sur le sens d'un acte administratif invoqué par l'une des parties, les tribunaux ne peuvent pas l'interpréter, car il serait possible qu'ils en méconussent l'esprit et en faussassent l'application ; ils doivent renvoyer cette interprétation à l'autorité dont l'acte émane, et surseoir à statuer jusqu'à ce qu'elle ait eu lieu. Ce qui ne doit s'entendre que des difficultés véritables ; car si l'acte est clair, quand même les parties ne seraient pas d'accord sur le sens à lui donner, les tribunaux doivent néanmoins

en ordonner l'application (1), à moins que cette application n'appartienne à l'autorité administrative, comme lorsqu'il s'agit d'un marché passé entre l'État et un fournisseur.

436. Le Code pénal donne une sanction à ces principes, en appliquant la peine de la dégradation civique aux juges, procureurs généraux ou du Roi, substituts, officiers de police judiciaire, qui auraient excédé leurs pouvoirs en s'immisçant dans les matières réservées aux autorités administratives, soit en faisant des règlements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter les ordres émanés de l'administration ; et contre les préfets, sous-préfets, maires et autres administrateurs, qui se seraient ingérés de prendre des arrêtés généraux, tendant à intimider des ordres ou des défenses quelconques à des cours ou tribunaux (2).

437. Il ne suffisait pas de poser les principes, il fallait encore pourvoir à leur application, et fortifier davantage l'autorité dont l'organisation est la plus faible. De là, l'obligation imposée aux juges de se dessaisir d'office, ou sur la réquisition du ministère public, des affaires qui sont de la compétence administrative, et le droit accordé à l'administration de réclamer l'affaire en élevant le *conflit*. Les tribunaux doivent, sur la réclamation qui leur est adressée, se dessaisir de l'affaire jusqu'après la décision de l'autorité supérieure. Les juges qui, nonobstant la réclamation, auraient procédé au jugement avant la décision de l'autorité supérieure, les officiers du ministère public qui auraient fait des réquisitions ou donné des conclusions pour l'exécution de ce jugement, seraient punis d'une amende de 16 francs au

(1) Arrêt C. cass. 20 déc. 1836.

(2) C. P. art. 127 et 130.

moins, et de 150 francs au plus. D'un autre côté, les administrateurs qui entreprennent sur les fonctions judiciaires en s'ingérant de connaître des droits et intérêts privés du ressort des tribunaux, et qui, après les réclamations des parties ou de l'une d'elles, décident l'affaire avant que l'autorité supérieure ait prononcé, sont passibles de la même amende (1).

138. L'autorité supérieure qui prononce sur la question de compétence est le Conseil d'état, dont l'avis est approuvé par le Roi, et contre-signé par le ministre. Le Roi, en effet, placé au sommet du pouvoir exécutif, dont l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ne sont que des émanations, était le seul régulateur possible de leur compétence. D'ailleurs, l'autorité administrative aurait pu être facilement envahie par l'autorité judiciaire, si l'on eût réservé à cette dernière le jugement du conflit : car, toutes les fois que celle-ci se serait déclarée compétente, ses décisions n'auraient été soumises à aucun recours, à aucune critique, parce qu'elle est essentiellement irresponsable, tandis que la décision du Roi, contre-signée par un ministre, tombe sous l'application du principe de la responsabilité; il n'y a donc pas à craindre, en présence des Chambres, un empiétement habituel et systématique de l'autorité administrative sur l'autorité judiciaire.

139. C'est en vain qu'on enlèverait aux tribunaux le jugement des actes de l'administration, s'ils pouvaient traduire devant eux et juger ses agents : car alors, en frappant sur les personnes, ils condamneraient indirectement les actes, et ils paralyseraient facilement toutes les mesures par la terreur qu'ils

(1) C. P. art. 128 et 131.

inspireraient aux fonctionnaires. Déjà la loi du 14 décembre 1789, en autorisant les citoyens à signer et à présenter des dénonciations contre des officiers municipaux, les obligeait, avant de s'adresser aux tribunaux, à soumettre la dénonciation aux administrateurs du département, qui, après avoir pris l'avis des administrateurs du district, renvoyaient, s'il y avait lieu, la dénonciation devant les juges qui en devaient connaître (1). La loi du 24 août 1790 et la constitution du 3 septembre 1791 disent positivement *que les juges ne pourront citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* (2). La constitution du 22 frimaire an VIII a modifié ce qu'il y avait de trop absolu dans ce principe, par son article 75 ainsi conçu :

« Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'état : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. »

140. Ce privilège reçoit le nom de *garantie des fonctionnaires publics*. Il est fondé sur un motif d'ordre public, de telle sorte que ceux auxquels il est attribué ne pourraient valablement y renoncer (3). Les expressions de la constitution de l'an VIII offrent une généralité dont on a quelquefois abusé. La jurisprudence ne considère aujourd'hui comme couverts par la garantie, que les dépositaires d'une portion de l'autorité du gouvernement, qui agissent directement en son nom, et font ainsi partie de la puissance publique (4) ; tel serait un commandant militaire, un

(1) Loi du 14 déc. 1789, art. 61.

(2) Loi du 24 août 1790, t. 2, art. 13; const. du 7 sept. 1791, tit. 3, ch. 5, art. 3.

(3) Arrêt du Conseil du 6 juin 1811.

(4) Arrêt C. cass. 23 juin 1831.

préfet , etc. Le premier principe , dans cette matière , est que le privilège ne peut être invoqué par les fonctionnaires publics , que pour des actes qui ont lieu dans *l'exercice de leurs fonctions*. Dans tous les autres cas , les fonctionnaires ne sont que des citoyens ordinaires ; ils ne peuvent se prévaloir des dispositions de la constitution ; mais , lorsqu'il s'agit d'un acte inhérent à leurs fonctions , la garantie les couvre même à l'époque où ils ont cessé de les exercer. La protection qu'on leur accorde serait en effet incomplète , si elle les abandonnait au moment où ils rentrent dans la vie privée. Par la même raison , les héritiers d'un fonctionnaire ne peuvent être poursuivis sans autorisation devant les tribunaux civils , à l'occasion d'un acte qui se rattacherait aux fonctions de leur auteur. Dans ces différents cas , c'est toujours l'administration qu'on poursuit dans l'acte d'un de ses agents.

Quand un fonctionnaire public , traduit devant les tribunaux , soutient qu'il est au nombre de ceux que protège la garantie , et que l'acte qui sert de base à la poursuite rentre dans l'exercice de ses fonctions , ce n'est pas aux tribunaux à prononcer sur ces questions , mais bien au Conseil d'état. S'il en était autrement , les tribunaux pourraient rendre illusoire le principe de la garantie , en déclarant mal fondées les prétentions du fonctionnaire poursuivi. Cette doctrine , qui s'accorde parfaitement avec le principe de l'indépendance de l'autorité administrative , a été consacrée par deux arrêts de la Cour de cassation en date du 13 novembre 1809 et du 5 août 1823.

441. Il existe certains fonctionnaires qui réunissent en leur personne des attributions de nature différente. Tels sont les maires et adjoints , qui sont à la fois officiers de l'état civil , juges de simple police , officiers

de police judiciaire, agents de l'administration, organes du pouvoir municipal, et mandataires de la commune pour ses intérêts économiques. On comprend facilement que la garantie accordée seulement aux *agents de l'administration* ne peut être invoquée par les maires qu'autant qu'ils ont agi dans cette dernière qualité ou en vertu du pouvoir municipal. Ainsi, comme officiers de l'état civil, ils peuvent être traduits directement devant les tribunaux, par le ministère public, pour contravention aux lois sur la tenue des registres de l'état civil (1); quand ils agissent comme juges en vertu de l'article 140 du Code d'instruction criminelle, ou comme officiers de police judiciaire en vertu de l'article 9, ils sont protégés par les dispositions spéciales des art. 438 et 479 du même Code. Quand ils ne sont que mandataires de la commune, ils peuvent être poursuivis pour les malversations dont ils se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions, sans l'autorisation préalable du Conseil d'état (2). Cependant, si les malversations blessent les intérêts généraux de la commune, il faut l'autorisation du préfet, aux termes de l'art. 61 de la loi du 14 décembre 1789.

142. On avait senti depuis longtemps la nécessité de simplifier l'application de l'art. 75 de la constitution de l'an viii. Plusieurs arrêtés du gouvernement ont décidé que les préposés de l'enregistrement et des domaines, des forêts, des douanes, des poudres et salpêtres, des postes, des monnaies, peuvent être traduits devant les tribunaux par les directeurs ou administrateurs généraux de ces diverses administra-

(1) C. C. art. 50.

(2) Arrêt C. cass. 23 mai 1822.

tions (1); que les préfets peuvent poursuivre devant les tribunaux les percepteurs des contributions directes et les préposés de l'octroi municipal. On a tiré de ces différents arrêtés la conséquence que l'autorisation des directeurs généraux ou des préfets suffit pour autoriser les poursuites, dans tous les cas où ils ont le droit de poursuivre eux-mêmes. S'ils refusent l'autorisation, on peut s'adresser au Conseil d'état pour l'obtenir. Les employés des contributions indirectes sont dépouillés de toute garantie; ils peuvent être traduits devant les tribunaux sans autorisation, comme les autres citoyens. Cette règle s'applique même au directeur général (2). Mais le juge d'instruction qui a décerné un mandat contre un employé de cette administration est obligé d'en avertir le directeur du département. Tous les fonctionnaires, quels qu'ils soient, peuvent être poursuivis sans autorisation, quand ils se sont rendus coupables de concussion (3). Enfin, les comptables infidèles et destitués, aux termes d'un avis du Conseil d'état du 16 mars 1807, peuvent être poursuivis sans autorisation par le ministre de la justice, mais seulement sur la dénonciation du ministre des finances (4). La Cour de cassation a fait une application fort juste de cet avis du Conseil d'état, en décidant qu'il comprenait les comptables infidèles qui auraient prévenu leur destitution en donnant leur démission (5).

143. Afin de ne pas laisser dépérir les preuves qui

(1) Arrêtés du 9 pluv. an x, 10 flor. an x, 28 pluv. an xi, 10 therm. an xi, 28 fév. 1806.

(2) Loi du 9 déc. 1814, art. 144; 28 avril 1816, art. 244. Ord. 20 janv. 1819.

(3) Voir l'article qui termine tous les budgets.

(4) Avis du Conseil d'état, 16 mars 1807.

(5) Arrêts des 28 sept. 1821 et 5 juill. 1823.

pourront devenir nécessaires un jour, les magistrats ont le droit d'informer et de recueillir tous les renseignements relatifs aux délits commis par les agents du gouvernement. Mais ils ne peuvent décerner aucun mandat contre eux, ni leur faire subir aucun interrogatoire juridique, sans autorisation (1). Les mandats, s'ils avaient été décernés, seraient annulés par le Conseil d'état : ce qui toutefois ne s'entendrait pas du cas où il ne s'agirait que d'un mandat d'amener décerné contre un fonctionnaire public qu'on voudrait entendre comme témoin. Le jugement rendu sur une poursuite non autorisée est annulé par le Conseil d'état, sans conflit, sur le rapport du ministre de la justice. Si le jugement porte acquittement, comme il y aurait quelques inconvénients à enlever administrativement le bénéfice au fonctionnaire public, un avis du Conseil d'état du 17 octobre 1809 décide qu'il doit être annulé par la Cour de cassation, sur la réquisition du procureur général, dans l'intérêt de la loi seulement, pour violation de l'art. 75 de la constitution de l'an VIII.

144. Une exception aux règles ci-dessus a été introduite par la doctrine pour les cas de flagrant délit; alors le fonctionnaire public peut être saisi, interrogé et détenu, mais non jugé sans autorisation : cette exception est formellement exprimée dans le projet de loi adopté par la Chambre des Pairs sur la responsabilité des agents du pouvoir (2).

145. Enfin le Code pénal intervient encore ici, pour condamner à l'amende de 100 à 500 fr. les juges qui, après une réclamation légale des parties intéressées ou de l'autorité administrative, auront,

(1) Décret du 9 août 1806.

(2) Voir *Questions de droit administratif*, t. 3, p. 313, en note.

sans l'autorisation du gouvernement, rendu des ordonnances et décerné des mandats contre ses agents ou préposés prévenus de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et les officiers du ministère public ou de police qui auront requis lesdites ordonnances ou mandats; et à la dégradation civique, les magistrats qui, ayant permis ou ordonné de citer des administrateurs pour raison de l'exercice de leurs fonctions, auraient persisté dans l'exécution de leurs jugements ou ordonnances, nonobstant l'annulation qui en aurait été prononcée (1).

SECTION III. — DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET DE L'ADMINISTRATION CONTENTIEUSE.

SOMMAIRE.

- 446. *Distinction de l'administration active et de l'administration contentieuse.*
- 447. *Tribunaux administratifs chargés du jugement du contentieux.*
- 448. *Différence dans la forme et dans les effets d'une réclamation contentieuse et d'une réclamation administrative pure.*
- 449. *Exemple d'une réclamation non contentieuse.*
- 450. *Exemple d'une réclamation contentieuse.*
- 451. *Exemple d'une réclamation qui doit être portée devant les tribunaux ordinaires.*
- 452. *Renvoi pour les développements au 3^e volume.*

446. Il résulte de tous les principes que nous venons d'exposer, un point de vue nouveau sous lequel nous devons considérer l'administration. En effet, son rôle ne se borne pas seulement à prescrire des mesures et à les faire exécuter; elle est chargée encore d'interpréter des actes, d'appliquer des lois, des or-

(1) Art. 127, 129. Nous traiterons au 3^e vol. du mode de procéder devant le Conseil d'état pour obtenir l'autorisation.

donnances, des arrêtés, et de statuer sur de véritables procès : en un mot, il n'y a pas seulement une administration *active*, il y a encore une administration *contentieuse*.

Il est de la plus haute importance de bien les distinguer, car elles diffèrent entre elles :

Par leur nature ,

Par leur organisation ,

Par la manière dont on doit agir devant elles ,

Par l'effet que produisent leurs décisions.

L'administration *active*, chargée d'exécuter, jouit nécessairement d'un pouvoir discrétionnaire dans les limites fixées par la loi.

L'administration *contentieuse*, au contraire, appelée à connaître des réclamations qui s'appuient soit sur des lois, soit sur des ordonnances, soit sur des actes administratifs, remplit des fonctions judiciaires, et est renfermée dans l'étroite application du droit à des faits qu'elle apprécie.

147. A ces deux branches de l'administration correspondent deux séries de fonctionnaires : les uns chargés de l'*action* ou de l'*administration* proprement dite, les autres *du contentieux*. Nous avons déjà fait connaître succinctement la première série ; la seconde se compose de tribunaux de première instance qui sont les *conseils de préfecture*, et d'un tribunal supérieur d'appel qui est le *Conseil d'état*, ou plutôt d'un juge supérieur qui est le Roi, puisque le Conseil d'état, même lorsqu'il prononce sur le contentieux, ne fait que donner de simples avis qui sont ensuite revêtus de la forme des ordonnances royales. Nous n'indiquons ici que la règle générale, car le Conseil d'état juge quelquefois en premier et dernier ressort ; il existe aussi

des tribunaux de 1^{er} ressort autres que les conseils de préfecture. Enfin, les ministres, les préfets, et quelquefois les maires, prononcent sur certaines questions du contentieux.

148. Lorsqu'un acte de l'administration active provoque des réclamations de la part des particuliers, il est bien que ces réclamations puissent remonter jusqu'aux administrateurs supérieurs qui, en définitive, doivent en supporter la responsabilité; c'est un moyen de détruire les influences de localité, et d'éclairer la haute administration, dont les agents peuvent, avec ou sans intention, présenter les choses sous un faux jour. Ces réclamations, à moins qu'elles ne mettent en question la compétence même de l'administration, ne portent que sur l'utilité, sur la convenance des mesures proposées ou exécutées; ceux qui les font s'appuient sur l'intérêt général, ou soutiennent qu'une autre mesure qu'ils indiquent concilierait l'intérêt général avec leur intérêt particulier. Comme il s'agit ici d'une chose qui dépend du pouvoir discrétionnaire de l'administration, la demande n'est ordinairement assujétie à aucune forme rigoureuse, à aucun délai; il suffit d'une simple pétition adressée, soit à l'administrateur dont on veut faire réformer l'acte, soit à son supérieur dans la hiérarchie: l'administration n'est pas contrainte de prononcer; sa décision, quand elle en rend une, n'a rien de définitif et ne la lie pas pour l'avenir, sauf les exceptions.

En matière contentieuse, au contraire, comme celui qui agit n'invoque plus un simple intérêt, mais réclame un droit, soit contre l'État, soit contre des particuliers, la demande est assujétie à des formes, soumise à des déchéances; la décision que les tribunaux administratifs ne peuvent refuser de rendre, est

précédée d'une instruction rigoureuse; on ne peut se pourvoir contre elle que dans les cas et selon les formes déterminés par une procédure spéciale.

149. Terminons ce parallèle en montrant comment l'exercice de l'autorité administrative peut faire naître des réclamations qui doivent être portées, suivant leur nature, devant l'administration active, devant l'administration contentieuse, ou devant l'autorité judiciaire.

Nous avons vu que l'administration a le droit d'accorder ou de refuser aux associations de plus de 20 personnes l'autorisation dont elles ont besoin, d'après les dispositions de l'art. 291 du Code pénal. Si nous supposons qu'un préfet refuse une autorisation demandée, les personnes que ce refus intéresse pourront se pourvoir contre cette décision devant le ministre de l'intérieur et lui en demander la réformation; si l'arrêté du ministre de l'intérieur est conforme à celui du préfet, elles auront encore la ressource de se pourvoir devant le Roi. Ici tout est purement discrétionnaire, aucun délai n'est prescrit pour le pourvoi; un premier refus n'empêche pas une seconde demande, parce qu'il ne peut y avoir aucun inconvénient à revenir sur une semblable décision. Il n'en est pas toujours ainsi; car, dans les enquêtes qui précèdent l'expropriation pour cause d'utilité publique, par exemple, la loi du 7 juillet 1833 détermine le délai pendant lequel les réclamations des particuliers doivent être faites, et rend définitives les décisions auxquelles elles ont donné lieu : c'est que dans ce cas il est nécessaire de prendre, avant de commencer les travaux, une décision irrévocable (1).

(1) Loi du 7 juillet 1833, art. 6, 7, 8, 9, 10 et 11'. V. aussi l'ordon. du 16 fév. 1834'.

150. Lorsque des travaux d'intérêt général ont été adjugés à un entrepreneur, si, dans le cours de leur exécution, il s'élève une difficulté entre cet entrepreneur et l'administration sur le sens ou l'exécution des clauses de son marché, cette difficulté est jugée par le conseil de préfecture, sur simples mémoires communiqués par voie administrative aux parties qui sont en cause (1). Le conseil pèse les droits des deux parties, et prononce en faveur de celle dont les prétentions lui paraissent justes. On peut se pourvoir de sa décision devant le Conseil d'état, où l'affaire s'instruit de nouveau et où les plaidoiries orales sont admises. La décision soit du conseil de préfecture, soit du Conseil d'état, est un véritable jugement; elle produit les mêmes effets que ceux rendus par les tribunaux ordinaires.

151. Enfin, si dans la confection des travaux l'administration veut occuper un terrain qu'elle considère comme appartenant à l'Etat, et qui soit revendiqué par un particulier, comme il ne s'agit plus alors que d'une question d'intérêt privé dont la solution n'entrave pas l'administration dans sa marche, puisqu'en supposant que l'Etat ne soit pas propriétaire, il pourra toujours le devenir en employant l'expropriation pour cause d'utilité publique, la question de propriété est renvoyée devant les tribunaux ordinaires.

152. Nous n'avons fait ici que poser les principes généraux, nous verrons leur application dans la troisième partie consacrée au contentieux administratif.

(1) Loi du 28 pluv. an VIII, art. 4°.

LIVRE II.

DES PERSONNES SOUS LE POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Les hommes ne se réunissent en société que pour se prêter un mutuel appui, et se garantir, à l'aide de quelques sacrifices, la jouissance des droits naturels, qui seraient toujours compromis dans l'état d'isolement. Cette réunion, établissant de nouveaux rapports, fait naître de nouveaux droits dérivant de l'organisation sociale. Il existe entre ces deux classes de droits une différence importante, consacrée par notre législation, et que nous avons déjà signalée (n° 7) : les uns, étant le but même de la société, doivent être garantis par la loi politique à chacun de ses membres ; les autres, n'étant pas le but mais le moyen de la société, peuvent varier suivant les formes du gouvernement, et doivent être répartis entre les gouvernés, de manière à produire le plus grand bien possible.

Nous rangeons dans la première classe l'égalité devant la loi, la liberté individuelle, l'inviolabilité des propriétés ;

Dans la seconde, les droits électoraux et d'éligibilité.

Les premiers droits appartiennent à tous les Français, sans distinction d'âge, de sexe, de capacité ; les seconds sont réservés à ceux qui joignent à la qualité de citoyen certaines conditions déterminées par le droit public.

Une société ne confère pas seulement des *droits*, elle impose en même temps des *charges* qui portent soit sur les personnes, soit sur les biens de ceux qui en font partie. Ces charges varient nécessairement suivant l'âge, le sexe et la fortune.

Ce livre sera divisé en cinq titres :

Dans le premier nous traiterons de la qualité des personnes ;

Dans le deuxième, des droits naturels garantis par le droit public ;

Dans le troisième, des droits politiques ;

Dans le quatrième, des charges qui portent sur les personnes ;

Dans le cinquième, des charges qui portent sur les biens.

TITRE PREMIER.

DE LA QUALITÉ DES PERSONNES.

Parmi les personnes qui habitent le territoire d'un état, les unes lui appartiennent par leur naissance ou par l'adoption politique, les autres lui sont étrangères. Les premières seules supportent toutes les charges de la société, ont droit à tous les avantages qu'elle procure. Les secondes sont placées dans une position tout exceptionnelle, qui est régie par les principes du droit des gens combinés avec ceux du droit public intérieur. Nous avons à examiner dans ce titre :

1° Dans quel cas on est Français et citoyen ;

2° Comment on peut perdre ou recouvrer ces qualités;

3° Quelle est la position des étrangers en France.

Ce sera l'objet de trois chapitres différents.

CHAPITRE PREMIER.

DES INDIVIDUS QUI SONT OU QUI DEVIENNENT FRANÇAIS ET CITOYENS.

SOMMAIRE.

153. *Dispositions du Code civil relativement à l'acquisition ou à la perte de la qualité de Français.*

154. *Dispositions de la constitution de l'an VIII, relatives à la qualité de citoyen.*

155. *Acquisition de la qualité de citoyen par l'effet de la naturalisation.*

Sous la loi du 3 avril 1790.

Sous la constitution du 3 septembre 1791.

du 24 juin 1793.

du 5 fructidor an III.

155 bis. *Droit actuel résultant de la constitution du 22 frimaire an VIII.*

156. *Naturalisation exceptionnelle du sénatus-consulte du 19 février 1808.*

157. *Des étrangers qui deviennent Français en vertu des art. 8 et 9 du Code civil.*

158. *Effets de la naturalisation quant à la famille du naturalisé.*

159. *Naturalisation en masse par réunion de territoire.*
— Loi du 14 octobre 1814.

160. *Différence entre les lettres de naturalisation et les lettres de naturalité.*

161. *Lettres de grande naturalisation.*

153. D'après le Code civil, auquel nous devons nous

reporter ici, on est Français par droit de naissance ou par le bénéfice de la loi.

Sont Français par droit de naissance, les individus nés de Français, soit en France, soit en pays étranger.

Sont Français par le bienfait de la loi : 1° les individus nés en France d'un étranger, s'ils réclament cette qualité dans l'année de leur majorité et fixent leur domicile en France ;

2° Les enfants nés en pays étranger d'un Français qui aurait perdu cette qualité, en réclamant cette qualité à quelque époque que ce soit de leur vie, et en fixant leur domicile en France ;

3° Les étrangers naturalisés : nous verrons tout à l'heure comment se fait la naturalisation ;

4° La femme étrangère qui épouse un Français (1).

La qualité de Français se perd : 1° par la naturalisation acquise en pays étranger ;

2° Par l'acceptation, non autorisée par le Roi, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger ;

3° Par le service militaire chez l'étranger, ou par l'affiliation à une corporation militaire étrangère, sans autorisation du Roi ;

4° Par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour : on ne considère pas comme tels, indépendamment de toutes autres circonstances, les établissements de commerce ;

5° De la part des femmes, par leur mariage avec un étranger (2).

154. La qualité de *Français* est distincte de celle de *citoyen* : cette dernière s'acquiert et se conserve, dit l'article 7 du Code civil, conformément à la loi con-

(1) C. C. art. 8, 9, 10, 11.

(2) C. C. art. 17, 19, 21.

stitutionnelle. La Charte de 1814 et celle de 1830 n'ont rien statué relativement aux conditions requises pour devenir citoyen ; nous sommes obligés , à cet égard , de remonter jusqu'à la constitution de l'an viii , et de chercher dans cet acte , abrogé aujourd'hui en grande partie , quelles sont les dispositions qui survivent encore. Voici comment s'exprime l'art. 2 :

« Tout homme né et résidant en France , qui , âgé
» de 21 ans accomplis , s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal , et
» qui depuis a demeuré pendant un an sur le territoire de la république , est citoyen français. »

Ainsi , d'après cet article , il faudrait au Français , pour devenir citoyen :

- 1° L'âge de 21 ans ;
- 2° L'inscription sur le registre civique ;
- 3° Un an de séjour après cette inscription.

La liste civique est depuis longtemps remplacée par des listes spéciales sur lesquelles doivent nécessairement être inscrits les citoyens pour jouir des droits politiques.

L'année de séjour est-elle encore exigée , de telle sorte qu'on ne puisse être citoyen qu'à 22 ans ? Nous ne le pensons pas , et nous fondons notre opinion sur l'art. 11 de la loi du 21 mars 1834 , relative aux élections municipales , qui confère le droit électoral aux citoyens les plus imposés sur les rôles des contributions directes , âgés de *vingt-un ans accomplis* , et sur la discussion qui s'est élevée dans la Chambre des Députés à cette occasion , discussion dans laquelle on a reconnu que la loi du 21 mars dérogeait , *en ce point* , à la constitution de l'an viii. Nous croyons que la dérogation est complète , et que chaque Français acquiert de plein droit , à sa majorité , la qualité de

citoyen , puisqu'il est ou peut être revêtu , à cette époque , d'un droit électoral , sauf l'inscription sur les listes et l'accomplissement des différentes conditions d'âge , de cens , de domicile , auxquelles est subordonnée la jouissance des différents droits électoraux et d'éligibilité.

155. La qualité de citoyen français peut être acquise par des étrangers , au moyen de la *naturalisation*. La forme et les effets de cette adoption politique ont éprouvé beaucoup de variations ; elle avait lieu autrefois par lettres du prince accordées en grande chancellerie et enregistrées par les Cours souveraines. Plusieurs ordonnances de nos rois défendent de conférer des fonctions publiques aux étrangers naturalisés ; mais l'histoire et ces ordonnances elles-mêmes nous prouvent que cette prohibition était souvent violée.

Les lois de la révolution accordèrent la naturalisation de plein droit à tous les étrangers qui rempliraient certaines conditions. Voici la série des dispositions législatives qui peuvent être invoquées encore aujourd'hui par ceux qui , en s'y conformant , ont acquis la qualité de Français ou celle de citoyen :

La loi du 30 avril 1790 veut que tous les individus nés , hors du territoire , de parents étrangers , mais établis en France , soient réputés Français après cinq ans de domicile continu dans le royaume , s'ils ont en outre ou acquis des immeubles , ou épousé une Française , ou formé des établissements de commerce , ou reçu dans quelque ville des lettres de bourgeoisie. Ils étaient admis à exercer tous les droits de citoyens actifs en prêtant le serment civique.

D'après la constitution du 3 septembre 1791 , les citoyens sont ceux qui sont nés en France d'un père français ; ceux qui , nés en France d'un père étranger ,

ont fixé leur résidence dans le royaume; ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France, et ont prêté le serment civique; ceux qui, nés en pays étranger, descendent à quelque degré que ce soit d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, s'ils viennent demeurer en France et prêtent le serment civique; enfin, les étrangers après cinq ans de domicile continu dans le royaume, s'ils y ont en outre acquis des immeubles, ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique. Le pouvoir législatif pouvait aussi, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autre condition que celle de fixer son domicile en France, et d'y prêter le serment civique (1).

La constitution du 24 juin 1793 est plus large encore; elle admet à l'exercice des droits civiques tout homme né et domicilié en France, âgé de 21 ans accomplis; tout étranger du même âge qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard; enfin, tout étranger qui est jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité (2).

D'après la constitution du 5 fructidor an III, tout homme né et résidant en France qui, âgé de 21 ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis sur le territoire de la république, et qui paie une contribution directe foncière ou personnelle, est citoyen français. La con-

(1) Const. 3 sept. 1791, l. 2, art. 3, 4.

(2) Const. du 24 juin 1793, art. 4, 5. On sait que cette constitution n'a eu qu'une existence éphémère.

dition de contribution est supprimée à l'égard des Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la république. L'étranger devient citoyen français lorsqu'après avoir atteint l'âge de 21 ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paie une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il y ait épousé une Française (1).

155 *bis*. La constitution de l'an viii, qui nous régit encore sur ce point, s'exprime en ces termes : « Un » étranger devient *citoyen français*, lorsqu'après avoir » atteint l'âge de 21 ans accomplis, et avoir déclaré » l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant 10 années consécutives. » (T. 1, art. 3.)

D'après les constitutions antérieures, un étranger acquérait la qualité de Français, et même la qualité de citoyen, par le fait seul de l'accomplissement des conditions prescrites par la loi. Ce système avait de grands inconvénients, puisqu'il ouvrait la porte indistinctement à tous les étrangers, et par conséquent à ceux qu'une conduite déshonorante ou une immoralité bien connue aurait chassés de leur patrie. Il n'en est pas de même aujourd'hui ; quoique la constitution de l'an viii soit conçue à peu près dans les mêmes termes que celles qui l'ont précédée, la disposition de son article 3 doit se combiner avec le principe de droit public qui soumet la résidence des étrangers en France à l'autorisation du chef du gouvernement (2). Ce principe a été reconnu par un avis

(1) Const. du 5 fruct. an iii, t. 2, art. 8, 9, 10.

(2) Loi du 28 vend. an vi, art. 7.

du Conseil d'état, du 18 prairial an XI, qui porte que, dans tous les cas où un étranger veut s'établir en France, il est tenu d'obtenir l'autorisation du gouvernement, et que les admissions peuvent être, suivant les circonstances, sujettes à des modifications, à des restrictions, et même à des révocations.

Par la même raison, il faut, à l'expiration des dix années de séjour, que l'adoption politique soit prononcée par le Roi ; à cet effet, la demande en naturalisation et les pièces à l'appui sont transmises, par le maire du domicile du pétitionnaire, au préfet qui les adresse avec son avis au ministre de la justice, sur le rapport duquel le Roi statue. Le Roi est maître d'accorder ou de refuser la naturalisation, d'après les renseignements qui lui sont transmis par les autorités locales : c'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation le 1^{er} août 1834 ; mais la naturalisation une fois accordée ne pourrait être retirée.

156. Telle est la forme ordinaire de la naturalisation. Mais la condition d'un séjour de 10 années a paru trop rigoureuse ; elle a été adoucie en faveur de ceux qui ont rendu des services importants à l'Etat, qui ont apporté, dans son sein, des talents, des inventions ou une industrie utile, ou qui y ont formé de grands établissements : ils ne sont assujétis qu'au séjour d'une année ; la naturalisation leur est accordée par une ordonnance spéciale rendue sur le rapport d'un ministre, le Conseil d'état entendu. Le sénatus-consulte du 19 février 1808, relatif à cette naturalisation exceptionnelle, ajoute que l'impétrant, muni d'une expédition de l'ordonnance, doit se présenter devant la municipalité de son domicile pour y prêter le serment d'obéissance au Roi et à la Charte, dont il est dressé procès-verbal.

157. Deux autres manières d'acquérir la qualité de Français sont établies par le Code civil, au profit de l'enfant né en France d'un étranger, et de l'enfant né en pays étranger d'un Français qui a perdu cette qualité. Tous deux peuvent réclamer la qualité de Français, le premier dans l'année qui suit sa majorité, le second en tout temps, pourvu qu'ils déclarent que leur intention est de fixer en France leur domicile, et qu'ils l'y établissent dans l'année de leur déclaration (1). La faveur accordée par la loi à ces deux classes d'étrangers doit-elle s'étendre jusqu'à l'acquisition de la qualité de *citoyen*? Nous le pensons; car il résulte de ce que nous avons dit ci-dessus, que tout Français est de plein droit citoyen quand il a plus de 21 ans. En vain opposerait-on les mots *né en France*, qui se trouvent dans l'art. 2 de la constitution; ils ne sont point restrictifs, et doivent comprendre les personnes que les principes du droit assimilent à celles qui ont vu le jour en France; ainsi il n'y a pas de doute que l'enfant *né en pays étranger* d'un Français qui n'aurait pas perdu cette qualité, serait citoyen à 21 ans s'il résidait en France, bien que les termes de la constitution paraissent ne pas lui être applicables. S'il en était autrement, il faudrait admettre que certains Français auraient besoin, pour devenir citoyens, d'accomplir des formalités particulières qui ne sont point imposées à d'autres, et dont on ne trouve aucune trace dans nos lois; il faudrait décider que des étrangers, que la loi a voulu favoriser, sont en réalité dans une position plus défavorable que ceux auxquels elle impose des obligations de séjour, et qui, aux termes de la constitution et du

(1) C. civ. art. 9 et 10.

sénatus-consulte, acquièrent à la fois la qualité de Français et celle de citoyen.

Les étrangers de l'une de ces deux classes se trouvent dans une position bien plus favorable que ceux dont nous avons parlé; car il résulte des art. 9 et 10 du Code civil qu'ils n'ont pas besoin de l'autorisation du Roi pour fixer leur domicile en France, et qu'ils peuvent, non pas *solliciter*, mais *réclamer* la qualité de Français quand ils ont accompli les conditions imposées par ces deux articles. La déclaration qui est exigée d'eux doit être faite à la mairie de la commune dans laquelle ils veulent fixer leur domicile.

158. La naturalisation est un contrat politique passé entre le gouvernement et le naturalisé; elle exige le concours des deux volontés, et en outre, de la part du naturalisé, l'accomplissement de certaines conditions : par conséquent elle est toute personnelle, et ne produit d'effet qu'à l'égard du naturalisé, et non à l'égard des personnes qui sont sous sa puissance, c'est-à-dire de sa femme et de ses enfants. Un étranger peut donc devenir Français quoique sa femme reste étrangère, et cela malgré le principe que la femme étrangère devient Française en épousant un Français; car, dans ce cas, la femme étrangère donne son consentement au mariage et à la naturalisation qui en est la suite : mais, lorsqu'un étranger marié se fait naturaliser, rien ne prouve que sa femme consente ainsi que lui à abdiquer sa patrie; il faut que son intention à cet égard soit manifestée par sa demande et confirmée par un acte particulier de naturalisation. Il en est de même des enfants du naturalisé nés au moment où la naturalisation a lieu : s'ils sont mineurs, le père ne peut suppléer, dans une matière aussi grave, le consentement qu'ils ne peuvent donner;

s'ils sont majeurs , le père ne peut , à plus forte raison , traiter en leur nom et leur imposer des charges nouvelles. Quant aux enfants nés après la naturalisation , ils sont Français quand même ils seraient issus d'une mère restée étrangère.

159. Il est encore une autre espèce de naturalisation qui peut être imposée aux étrangers malgré eux , et aux conséquences de laquelle ils ne peuvent se soustraire qu'en quittant leur pays : c'est celle dérivant de la conquête. Lorsque le pouvoir législatif ordonne la réunion à la France d'un pays conquis , il peut donner à tous ses habitants la qualité et les droits de citoyens français ; alors la naturalisation s'opère en masse. Il peut aussi restreindre ses effets en n'accordant qu'une partie des droits civils et politiques : on en a un exemple dans la loi du 9 vendémiaire an iv. Mais ce que donne la guerre , la guerre peut l'enlever ; c'est ce qui est arrivé par rapport aux provinces réunies à la France depuis 1791 , et qui en ont été séparées par les événements et par les traités de 1814 et 1815 : les habitants de ces provinces ont cessé d'être Français ; mais beaucoup d'entre eux avaient transporté leur domicile dans l'intérieur du royaume , y avaient fondé des établissements , y remplissaient même des fonctions publiques ; leur position a donné lieu à une loi du 14 octobre 1814 , qui autorisait ceux qui , depuis l'âge de 21 ans , avaient résidé sans interruption pendant 10 années sur le territoire actuel de la France , à conserver les droits de citoyen , sous la condition de déclarer , dans les trois mois de la publication de la loi , qu'ils persistaient dans la volonté de se fixer en France. Quant à ceux qui n'avaient pas encore les 10 années de résidence , leur déclaration , faite dans le même délai , a produit le même résultat , mais à

partir de l'expiration des 10 années, à moins d'une abréviation de délai accordée par le Roi. Les habitants domiciliés dans les provinces séparées de la France sont restés dans le droit commun, sauf l'abréviation du délai que le Roi peut aussi leur accorder dans tous les cas (1).

160. La loi du 14 octobre 1814 donne lieu à une distinction importante entre les *lettres de naturalisation* et les *lettres de naturalité* : les premières confèrent à l'étranger qui les obtient la qualité de citoyen français ; elles sont pour lui constitutives d'un droit nouveau : les secondes constatent que celui qui les reçoit a conservé cette qualité ; elles ne sont que déclaratives d'un droit acquis et subsistant. Telle est la distinction de doctrine faite par un avis du Conseil d'état du 17 mai 1823, délibéré dans la réunion générale des quatre comités, au sujet des membres de la Légion-d'Honneur devenus étrangers par suite des traités de 1814 et 1815. Cette distinction repose d'ailleurs sur le texte même de la loi, qui se sert des mots *déclaration de naturalité* ; elle a été reconnue aussi par un arrêt de la Cour de cassation du 4 mai 1836. Cependant les deux mots sont souvent employés l'un pour l'autre (2). Cette confusion des mots, qui ne se rencontre que trop souvent dans la législation, devrait être évitée avec soin ; car elle entraîne presque toujours avec elle la confusion des idées.

L'article 1^{er} de la loi du 14 octobre 1814 détermine, comme nous l'avons vu, un délai de trois mois dans lequel les habitants des anciens départements réunis, établis sur le territoire de la France, devaient faire la déclaration qu'ils persistaient dans la volonté de

(1) Loi du 14 oct. 1814.

(2) V. notamment ord. du 17 fév. 1815, art. 1, 2, *in fine*.

se fixer en France. Mais il résulte des explications données à la tribune de la Chambre des Députés, par le garde des sceaux (1), que le délai est considéré comme comminatoire, et que son expiration n'empêche pas que l'on ne délivre encore aujourd'hui des lettres de naturalité à ceux qui n'ont pas cessé d'habiter la France depuis 1814. La Cour de cassation, sans se prononcer d'une manière générale sur l'effet des lettres délivrées après l'expiration du délai de trois mois, a décidé qu'aucune loi n'avait déterminé le délai dans lequel un individu qui était mineur en 1814, devait faire sa déclaration après sa majorité, et que par conséquent cet individu pouvait la faire à quelque époque que ce fût (2).

161. Une ordonnance rendue le même jour que la Charte, le 4 juin 1814, rappelle que les anciennes ordonnances, et notamment celles de 1386 et de 1431, ont déclaré les étrangers incapables de posséder des offices ou bénéfices, et de remplir aucune fonction publique en France. « Nous n'avons pas cru, est-il dit dans le » préambule, devoir reproduire toute la sévérité de » ces ordonnances; mais nous avons considéré que » dans un moment où nous appelons nos sujets au » partage de la puissance législative, il importe sur- » tout de ne voir siéger dans les Chambres que des » hommes dont la naissance garantit l'affection au » souverain et aux lois de l'Etat, et qui aient été » élevés dès le berceau dans l'amour de la patrie. » Nous avons donc cru convenable d'appliquer les » anciennes prohibitions aux fonctions de députés » dans les deux Chambres, et de nous réserver le pri- » vilège d'accorder des lettres de naturalisation, de

(1) Moniteur du 11 janv. 1835.

(2) Cour de cass. arrêt du 3 mai 1836

» manière que nous puissions toujours , pour de
 » grands et importants services , élever un étranger
 » à la plénitude de la qualité de citoyen français ;
 » enfin nous avons voulu que cette récompense , l'une
 » des plus hautes que nous puissions décerner , acquit
 » un degré de solennité qui en relevât encore le prix. »
 L'ordonnance est ainsi conçue :

« ART. 1^{er}. Conformément aux anciennes constitutions françaises , aucun étranger ne pourra siéger , à compter de ce jour , ni dans la Chambre des Pairs , ni dans celle des Députés , à moins que , par d'importants services rendus à l'Etat , il n'ait obtenu de nous des lettres de *grande naturalisation* vérifiées par les deux Chambres.

» ART. 2. Les dispositions du Code civil relatives aux étrangers et à leur naturalisation , n'en restent pas moins en vigueur , et seront exécutées selon leur forme et teneur. »

Il ne suffit pas , d'après l'ordonnance , que les lettres de grande naturalisation soient accordées par le Roi , il faut encore qu'elles soient *vérifiées* par les Chambres. Ce mot indique autre chose qu'un simple enregistrement ; il associe le Corps législatif à la concession de cette haute prérogative , et les autorise par conséquent à la refuser si les services sur lesquels elle est motivée ne lui paraissent pas assez importants : c'est ce qui a été reconnu par les Chambres à l'occasion de la vérification des lettres de grande naturalisation du prince de Hohenloe-Barteinstein (1).

(1) V. Moniteur des 16, 20, 22 et 27 avril 1828.

Depuis 1814, jusqu'à ce jour 1^{er} janvier 1834, il n'a été accordé que neuf lettres de grande naturalisation ; savoir : au maréchal Masséna , aux ducs d'Alberg et Griffuibe , à M. Dazenberg , au prince de Hohenloe , à MM. Raynard et Bischer comte de Celles , Orfila , et comte Borgarelli d'Ison.

CHAPITRE II.

COMMENT LES QUALITÉS DE FRANÇAIS ET DE CITOYEN SONT PERDUES
ET RECOUVRÉES.

SOMMAIRE.

162. *Perte de la qualité de Français par la naturalisation en pays étranger.*
163. *Effets de la naturalisation opérée avec ou sans autorisation du Roi. — Décret du 26 août 1811.*
164. *Quand y a-t-il naturalisation ?*
165. *Perte de la qualité de Français par l'acceptation de fonctions publiques étrangères sans l'autorisation du Roi.*
166. *Idem par l'établissement en pays étranger sans esprit de retour.*
167. *Perte de la qualité de citoyen.*
 Constitution du 3 septembre 1791.
 — du 5 fructidor an III.
 — du 12 frimaire an VIII.
168. *La qualité de citoyen est perdue par l'acceptation de fonctions à l'étranger, même avec l'autorisation du Roi ;*
 — par l'acceptation de pensions ;
 — mais non par l'affiliation à une corporation étrangère non militaire.
169. *Perte de la qualité de citoyen par l'effet de la condamnation aux peines infamantes.*
170. *Interdiction partielle des droits civiques par suite de condamnations correctionnelles.*
171. *Suspension des droits civiques par l'état de débiteur failli ou d'héritier immédiat, détenteur à titre gratuit de la succession totale ou partielle d'un failli.*

172. — *Par l'état de domestique à gages.*

173. — *Par l'interdiction judiciaire.*

174. *Comment on peut recouvrer la qualité de citoyen quand elle a été perdue en même temps que celle de Français.*

175. *Idem quand elle a été perdue seule.*

176. *Résumé.*

162. L'état de société n'étant point un état fictif et conventionnel hors duquel il soit possible à l'homme d'exister, il en résulte que tout individu se trouve assujéti aux lois de la nation au milieu de laquelle il a pris naissance, ou bien à laquelle il s'est volontairement agrégé. La liberté veut sans doute qu'il puisse quitter son pays, échapper à une législation qui ne lui convient pas; mais il ne peut perdre son caractère de membre d'une nation qu'autant qu'il s'associe à une autre, excepté quand cette perte lui est infligée comme une peine. S'il en était autrement, il serait facile de se soustraire aux charges qu'impose la société, tout en continuant à jouir des avantages qu'elle procure; aussi est-il admis en principe que la qualité de Français ne peut se perdre par une simple abdication, il faut en outre l'acquisition expresse ou tacite de la naturalisation dans un pays étranger.

Aux termes de l'art. 17 du Code civil, la qualité de Français se perd par la naturalisation *acquise* en pays étranger, par l'acceptation non autorisée par le Roi de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger, enfin par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour.

163. La naturalisation *acquise* en pays étranger, donnant au Français une nouvelle patrie, lui imposant de nouveaux devoirs, est incompatible avec la conservation des droits dont il jouissait comme Fran-

çais. Cependant la rupture des liens qui l'attachaient à son pays a des effets plus ou moins étendus, suivant que sa naturalisation a été ou non autorisée par le Roi. Dans le premier cas, le décret du 26 août 1811 lui conserve en France le droit de posséder et de transmettre des propriétés, et celui de recueillir des successions. L'autorisation de se faire naturaliser en pays étranger est accordée par une ordonnance du Roi, visée par le ministre de la justice, insérée au *Bulletin des Lois*, et enregistrée dans la Cour royale du dernier domicile de celui qu'elle concerne (1).

Le Français qui s'est fait naturaliser sans autorisation est frappé d'une sorte de mort civile; sa succession est ouverte au profit de ses héritiers légitimes. Les droits de sa femme sont réglés comme en cas de viduité. Il perd le droit de succéder; toutes les successions qu'il aurait pu recueillir passent à l'héritier régnicole qui est appelé après lui. Il est déchu de tout titre institué par les lois et ordonnances du royaume, soit qu'il l'ait eu primitivement ou par transmission; ce titre et les biens y attachés sont dévolus à la personne restée française, qui y est appelée selon les lois. S'il avait reçu l'un des ordres français, il est biffé des registres et états, et défense lui est faite d'en porter la décoration. S'il est trouvé sur le territoire français, il est pour la première fois arrêté et reconduit au-delà des frontières; en cas de récidive, il est traduit devant les tribunaux français, et condamné à être détenu pendant un an au moins et dix ans au plus. Il ne peut être relevé des peines et déchéances ci-dessus que par des lettres de relief accordées par le Roi, dans la même forme que les lettres de grâce (2).

(1) Décret du 26 août 1811, art. 1, 2, 3.

(2) *Id.* du 26 août 1811, art. 6 à 12.

Les individus qui étaient naturalisés en pays étranger, sans autorisation, au moment où ce décret a été publié, ont pu obtenir l'autorisation dans un délai déterminé, suivant la distance des lieux où ils se trouvaient. S'ils ne l'ont pas fait, ils sont devenus passibles des dispositions pénales dont nous venons de parler, comme ceux naturalisés sans autorisation, et ils ne peuvent être relevés du retard que par des lettres de relief de déchéance accordées par le Roi, et délivrées par le ministre de la justice (1).

Ce décret inspiré par la haine de l'étranger, et qui contient des dispositions contraires au droit qu'à chaque homme de se fixer où bon lui semble, est d'ailleurs frappé d'inconstitutionnalité comme rendu par l'Empereur sans l'intervention du Corps législatif. Cependant, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il est encore applicable aujourd'hui avec son excessive pénalité; heureusement il porte son remède avec lui par l'institution des lettres de relief.

164. La question de savoir quand un Français est naturalisé en pays étranger, dépend de la législation particulière de chaque nation. Elle ne présente pas de difficultés lorsqu'il est prouvé que le Français a rempli sciemment les conditions requises pour obtenir la naturalisation; mais il n'en est pas de même lorsque la loi étrangère fait résulter de plein droit la naturalisation d'actes qui sont du droit des gens, et que le Français a pu considérer comme n'emportant aucun engagement de droit civil : tels seraient l'acquisition d'un immeuble, un mariage avec une femme étrangère, la fondation d'un établissement de commerce; dans ces cas et dans les autres analogues, il

(1) Décret du 26 août 1811, art. 14, 15 et 16.

faut chercher quelle a été l'intention présumée du Français. Si la naturalisation lui a été imposée par suite d'actes qui, aux yeux de la loi française, ne font nullement supposer de sa part l'abdication de sa patrie, elle ne sera point reconnue en France, et ne lui imposera aucune incapacité; si au contraire sa conduite prouve qu'il a recherché la naturalisation ou qu'il l'a acceptée, soit formellement, soit tacitement, en usant sciemment des droits qu'elle lui conférerait, elle produit alors tous ses effets quant à la perte de la qualité de Français. Il ne peut y avoir de doute à l'égard du Français qui accepte un titre héréditaire d'une puissance étrangère; cette acceptation emporte naturalisation, aux termes d'un avis du Conseil d'État, approuvé le 21 janvier 1802.

165. L'acceptation de fonctions conférées par un gouvernement étranger, lors même qu'elle n'emporte pas la naturalisation, entraîne la perte de la qualité de Français et toutes les conséquences de la naturalisation non autorisée, quand elle a lieu sans le consentement du Roi. On entend ici par fonctions publiques tout service militaire ou civil soit près de la personne, soit près d'un des membres de la famille d'un prince étranger, ou même toute fonction dans une administration publique (1). L'art. 21 du Code civil assimile à l'acceptation du service militaire l'affiliation à une corporation militaire étrangère. L'autorisation est donnée par une ordonnance rendue dans les mêmes formes que s'il s'agissait de la naturalisation, et n'est toujours présumée accordée que sous la condition de revenir en France en cas de rappel, soit que ce rappel ait lieu par un ordre direct ou par

(1) Avis du Conseil d'état, 21 janv. 1812.

une disposition générale (1). Aux termes d'un décret du 7 janvier 1808, un ecclésiastique ne peut, sans perdre la qualité de Français, *poursuivre ou accepter* la collation faite par le pape d'un évêché *in partibus*, s'il n'y a été autorisé par le Roi.

Les Français même autorisés ne peuvent prêter serment à la puissance chez laquelle ils servent, que sous la réserve de ne jamais porter les armes contre la France, et de quitter le service, même sans être rappelés, si cette puissance venait à être en guerre avec elle, sous les peines portées par le décret du 6 avril 1809. Ils ne peuvent rentrer en France qu'avec une permission spéciale du Roi, et, même en cas de permission, ils ne peuvent se montrer avec la cocarde et l'uniforme étrangers; mais ils sont autorisés à porter les couleurs françaises ainsi que les décorations des ordres étrangers, quand ils les ont reçus avec l'autorisation du Roi; ils ne peuvent être accrédités auprès du Roi comme ambassadeurs, ministres ou envoyés, ni reçus comme chargés de mission d'apparat qui les mettrait dans le cas de paraître avec un costume étranger; ils ne peuvent servir comme ministres plénipotentiaires dans aucun traité où les intérêts de la France pourraient être débattus. Les Français qui, à l'époque de la publication du décret du 26 août 1811, étaient sans autorisation au service d'une puissance étrangère, ont dû obtenir cette autorisation dans les mêmes délais et dans les mêmes formes que ceux qui étaient naturalisés (2).

466. Enfin, la qualité de Français est encore perdue par tout établissement en pays étranger fait sans esprit de retour. Ce sera toujours là une question de

(1) Décret du 26 août 1811, art. 17 et 19.

(2) *Id.* art. 17 et 25.

fait et d'intention laissée à l'appréciation des tribunaux. L'art. 17 du Code civil décide qu'un établissement de commerce n'est pas censé fait sans esprit de retour, et que par conséquent il n'emporte pas, indépendamment de toute autre circonstance, l'abdication de la qualité de Français.

167. Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la perte de la qualité de Français. Voici, d'après la constitution de l'an viii, quels sont les cas dans lesquels la qualité de citoyen est perdue (1) :

(1) Nous donnons ici les articles des constitutions de 1791, de 1793 et de l'an iii, relatifs à la perte de la qualité de citoyen. Ils ne diffèrent qu'en très-peu de points de celui de la constitution de l'an viii.

Constitution du 3 sept. 1791, art. 6. « La qualité de citoyen se perd : 1° par la naturalisation en pays étranger ; 2° par la condamnation aux peines qui emportent la dégradation civique, tant que le condamné n'est pas réhabilité ; 3° par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti ; 4° par l'affiliation à tout ordre de chevalerie étranger, ou à toute corporation étrangère qui supposerait soit des preuves de noblesse, soit des distinctions de naissance, ou qui exigerait des vœux religieux. »

Constitution du 24 juin 1793, art. 5. « L'exercice des droits de citoyen se perd par la naturalisation en pays étranger, — par l'acceptation de fonctions ou de faveurs émanées d'un gouvernement non populaire, — par la condamnation à des peines infamantes ou afflictives jusqu'à réhabilitation. »

Art. 6. « L'exercice des droits de citoyen est suspendu, — par l'état d'accusation, — par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti. »

Constitution du 5 fruct. an iii, art. 12. « L'exercice des droits de citoyen se perd : 1° par la naturalisation en pays étranger ; 2° par l'affiliation à toute corporation étrangère qui supposerait des distinctions de naissance, ou qui exigerait des vœux de religion ; 3° par l'acceptation de fonctions ou de pensions offertes par un gouvernement étranger ; 4° par la condamnation à des peines afflictives et infamantes jusqu'à réhabilitation. »

Art. 13. « L'exercice de citoyen est suspendu : 1° par l'interdiction judiciaire pour cause de fureur, de démence ou d'imbécillité ; 2° par l'état de débiteur failli, ou d'héritier immédiat, détenteur, à titre gratuit, de tout ou partie de la succession d'un failli ; 3° par l'état de domestique à gages, attaché au service de la personne ou du ménage ; 4° par l'état d'accusation ; 5° par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti. »

Art. 15. « Tout citoyen qui aura résidé sept années consécutives hors

- « La qualité de citoyen français se perd :
- » Par la naturalisation en pays étranger ;
- » Par l'acceptation de fonctions ou de pensions offertes par un gouvernement étranger ;
- » Par l'affiliation à toute corporation étrangère qui supposerait des distinctions de naissance ;
- » Par la condamnation à des peines afflictives ou infamantes. »

En rapprochant l'art. 4 de la constitution de l'article 17 du Code civil, on voit qu'il existe entre eux des points de ressemblance et des points de différence qu'il est nécessaire d'étudier ; car, sous plusieurs rapports, ces deux articles se complètent l'un l'autre. Remarquons d'abord que l'art. 17 ajoute aux cas de naturalisation et d'acceptation de fonctions non autorisées auprès d'un gouvernement étranger qui font perdre la qualité de Français, celui d'un établissement fait en pays étranger sans esprit de retour, comme produisant le même effet ; nous devons en conclure que cet établissement, emportant la perte de la qualité de Français, emporte à plus forte raison la perte de la qualité de citoyen, car on ne peut être citoyen sans être Français ; ainsi l'article de la constitution est étendu en ce point par l'art. 17 du Code.

Mais le Code civil ne s'occupe que de la qualité de *Français*, et renvoie, pour tout ce qui est relatif à celle de citoyen, à la constitution de l'an VIII. Il dit positivement que la qualité de Français peut exister indépendamment de la qualité de *citoyen* ; d'où nous devons tirer la conséquence que, dans tous les cas où la constitution de l'an VIII sera plus large que le

du territoire de la république, sans mission ou autorisation donnée au nom de la nation, est réputé étranger ; il ne redevient citoyen français qu'après avoir satisfait aux conditions prescrites par l'art. 10. »

Code, la qualité de citoyen sera perdue, quoique la qualité de Français existe encore, à moins que la disposition de la constitution ne soit abrogée par la Charte constitutionnelle. Ces principes étant posés, nous voyons que l'art. 4 de la constitution prononce la perte de la qualité de citoyen français dans quatre cas non prévus par l'article du Code civil ; ce sont :

1° L'acceptation de fonctions offertes par un gouvernement étranger, sans distinction du cas où il y a autorisation, et par conséquent dans le cas même où cette autorisation existe ;

2° L'acceptation de pensions, aussi sans distinction ;

3° L'affiliation à toute corporation étrangère qui supposerait des distinctions de naissance ;

4° La condamnation à des peines afflictives et infamantes.

La question de savoir si les dispositions de la constitution de l'an viii, relatives à la manière d'acquiescer et de perdre la qualité de citoyen, sont encore en vigueur, a été soulevée à la Chambre des Députés, à propos de la loi du 21 mars 1831, sur les élections municipales ; mais cette question, s'étant élevée incidemment, n'a point été discutée d'une manière complète, et n'a point été résolue. La discussion a seulement prouvé qu'il existe dans la législation et dans les idées une très-grande confusion à cet égard, et l'on doit regretter que la Chambre n'ait pu donner suite à la proposition faite par un député d'ajouter à la loi un titre *sur l'état des citoyens*. Voici quelles nous paraissent être les règles en vigueur aujourd'hui.

168. On ne trouve, dans les principes du droit public actuel, aucune raison de considérer comme abrogée la disposition relative au premier cas. Que le Français qui accepte, avec l'autorisation du Roi, des

fonctions offertes par un gouvernement étranger, reste Français, c'est-à-dire, continue à jouir des droits civils; c'est une prérogative qui était plus importante à l'époque de la rédaction du Code qu'elle ne l'est aujourd'hui, à cause de l'abolition du droit d'aubaine, et qui d'ailleurs ne peut avoir aucun inconvénient. Mais qu'il ne vienne pas prendre part, soit à la législation, soit à l'administration d'un pays qu'il a cessé d'habiter, lui dont l'affection est partagée entre son pays et une nation étrangère, qui s'est peut-être créé des intérêts qui sont en opposition avec ceux de la France; lui qui ne *réside* pas en France, comme l'art. 2 de la constitution l'exige de ceux qui veulent exercer des droits politiques, et dont l'absence n'est pas justifiée par un service public. Comment, en effet, admettrait-on qu'un Français au service de la Belgique, de la Russie, de l'empire ottoman, puisse venir voter dans les collèges électoraux, et même siéger à la Chambre des Députés !

La plupart de ces raisons s'appliquent aux Français qui touchent des pensions de gouvernements étrangers : sans doute les motifs de ces pensions peuvent n'avoir rien que d'honorable ; mais leur existence seule est une preuve qu'il existe entre ces Français et un gouvernement étranger des rapports de service et de reconnaissance qui peuvent, dans des circonstances données, placer un citoyen entre ses intérêts et ses devoirs.

Notre opinion n'est pas la même relativement au troisième cas : l'affiliation à une corporation étrangère a bien moins d'importance, et forme des relations bien plus faibles que l'acceptation de fonctions et de pensions. D'ailleurs, la constitution elle-même n'attachait à cette affiliation la perte de la qualité de

citoyen, qu'autant qu'elle supposait des distinctions de naissance ; c'était la prétention à la noblesse, et non pas l'affiliation qu'elle voulait punir. Aujourd'hui la noblesse est consacrée par l'art. 62 de la Charte constitutionnelle ; on peut donc s'en prévaloir, soit en France, soit à l'étranger, sans encourir aucune peine (1). Il est bien entendu qu'il ne s'agit point ici de l'affiliation non autorisée à une corporation militaire étrangère, qui emporte la perte de la qualité de Français, aux termes de l'art. 21 du Code civil.

469 Le dernier paragraphe de l'art. 4 de la constitution n'a pas cessé d'être en vigueur, et la privation des droits civiques est encore la conséquence de toute condamnation à une peine afflictive et infamante, ou seulement infamante (2). L'art. 28 du Code pénal, révisé en 1832, porte en effet que la condamnation à la peine des travaux forcés à temps, de la détention, de la reclusion et du bannissement, emporte la dégradation civique. Il était inutile de parler de la peine des travaux forcés à perpétuité et de celle de la déportation, qui emportent la mort civile (3). La dégradation civique consiste, entre autres choses,

(1) Un arrêt de la Cour de cass. du 17 nov. 1818 décide que le § 3 de l'art. 4 de la constitution de l'an VIII est abrogé, parce que ce paragraphe, qui se trouvait aussi dans la première édition du Code, en a été retranché dans la nouvelle publication prescrite par le décret du 3 sept. 1807. Cela n'est point douteux quant à la perte de la qualité de Français ; restait la question relative à la perte de la qualité de citoyen ; nous croyons trouver l'abrogation de cet article, sous le point de vue politique, dans l'art. 62 de la Charte constitutionnelle.

(2) V. Cod. pén. art. 28, 29. La dénomination de peines *afflictives et infamantes* est réservée aux crimes qui sont de la compétence des Cours d'assises. Les peines afflictives et infamantes sont : 1° la mort, 2° les travaux forcés à perpétuité, 3° la déportation, 4° les travaux forcés à temps, 5° la détention, 6° la reclusion. Les peines infamantes sont : 1° le bannissement, 2° la dégradation civique. C. pén. 6, 7, 8.

(3) C. pén. art. 18.

dans la destitution et l'exclusion des condamnés de toutes fonctions, emplois ou offices publics; dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité, et en général de tous les droits civiques et politiques, et du droit de porter aucune décoration; dans l'incapacité d'être juré, expert, d'être témoin dans des actes, et de déposer en justice, autrement que pour y donner de simples renseignements....; dans la privation du droit de port d'armes, du droit de faire partie de la garde nationale, de servir dans les armées françaises, de tenir école ou d'enseigner, et d'être employé dans aucun établissement d'instruction, à titre de professeur, maître ou surveillant (1).

170. Quoique les peines correctionnelles n'emportent pas en général la privation des droits politiques, cependant il est quelquefois laissé à la prudence des tribunaux de prononcer l'interdiction totale ou partielle des droits de vote, d'élection, d'éligibilité, et d'être nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques. Cette interdiction ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi. Ainsi le condamné pour escroquerie peut être privé des droits que nous venons d'énumérer, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus (2).

171. Il y a différents cas dans lesquels la constitution, sans anéantir les droits politiques, en suspend cependant l'exercice; cet effet est produit :

1° *Par l'état de débiteur failli, ou d'héritier immédiat, détenteur à titre gratuit de la succession totale ou*

(1) C. pén. art. 34. Les citations du Code pénal et du Code d'instruction criminelle renvoient à l'édition de 1833 de M. Duvergier, dans laquelle se trouve fondue la loi du 28 avril 1832, qui apporte à l'un et à l'autre de ces Codes des modifications importantes.

(2) C. pén. art. 9, § 2°, 42, 43, 405.

partielle d'un failli. Tant que le failli ne satisfait pas les créanciers vis-à-vis desquels il continue à être tenu au moins par une obligation naturelle, il est juste qu'il soit privé de l'exercice des droits politiques. Nous ne sommes que trop portés, dans nos mœurs, à accorder de la considération plutôt à la fortune qu'à l'honneur; c'est donc une chose utile que de jeter de la défaveur sur la position d'un homme qui n'a pas payé ses dettes, parce qu'en supposant même qu'il ait été plus malheureux qu'imprudent ou coupable, tous ses soins, toutes ses peines doivent tendre à obtenir sa réhabilitation, et parce que l'expérience démontre que trop souvent on trouve dans la faillite un moyen d'acquérir frauduleusement une grande fortune. Les mêmes considérations s'appliquent, à bien plus forte raison, à l'héritier du failli qui détient sa succession; car, s'il ne l'a pas répudiée, c'est une preuve qu'elle est opulente, et son devoir est d'acquitter les dettes dont elle est grevée. Quelques doutes se sont élevés sur la question de savoir si cet article est applicable au failli qui a fait un concordat, et à son héritier. Ce doute a été résolu affirmativement par la Cour de cassation, et avec raison, car la remise faite par un concordat n'est pas une remise parfaitement volontaire, et n'éteint pas l'obligation naturelle (1). Il est à désirer que cette disposition éminemment morale de la constitution de l'an viii sorte de l'espèce d'oubli dans lequel elle est tombée, et reçoive une plus fréquente application.

172. L'exercice des droits politiques est encore suspendu *par l'état de domestique à gages attaché au service de la personne.* Les domestiques, dans cette position,

(1) Arrêt C. cass. 9 juill. 1832.

sont trop immédiatement sous la dépendance de leur maître pour qu'ils aient la liberté nécessaire à tous ceux qui exercent des droits politiques. Mais l'article, en restreignant l'exception aux domestiques attachés au service de la personne, laisse dans le droit commun ceux qui seraient placés à la tête d'une exploitation agricole ou industrielle, car les raisons dont nous parlions n'existent pas à leur égard.

173. Enfin, les individus dont l'interdiction judiciaire a été prononcée ne peuvent jouir d'aucun droit, à cause de l'état de faiblesse de leur esprit, tant que dure leur interdiction. Ceux qui sont mis en accusation ou qui, s'étant soustraits par la fuite à l'action publique, ont été jugés par contumace, ne peuvent non plus, tant que le doute qui existe sur leur culpabilité n'a point disparu devant une décision de l'autorité judiciaire, jouir de droits politiques dont il y a présomption qu'ils sont indignes.

174. La constitution de l'an viii est muette sur la question de savoir comment peut se recouvrer la qualité de citoyen, quand elle a été perdue. Le Code civil, art. 18, porte que l'individu qui a perdu la qualité de Français peut la recouvrer, en entrant en France avec l'autorisation du gouvernement, et en déclarant qu'il veut s'y fixer, et qu'il renonce à toute distinction contraire à la loi française; nul doute qu'il ne rede-vienne en même temps citoyen. Tel est le principe du Code civil; il ne fait d'exception à cette règle que pour ceux qui, sans autorisation, ont pris du service militaire ou se sont affiliés à une corporation militaire étrangère : ceux-là non-seulement ne peuvent rentrer en France qu'avec la permission du Roi, mais il faut en outre que, pour recouvrer la qualité de

Français , ils remplissent les conditions imposées aux étrangers pour devenir citoyens.

Le décret du 26 août 1844 ayant prononcé une sorte de mort civile contre ceux qui , sans autorisation , se font naturaliser en pays étranger ou acceptent des fonctions publiques étrangères , les individus qui sont frappés par les peines de ce décret ne peuvent rentrer dans la plénitude de leurs droits qu'au moyen de *lettres de relief*.

475. Quant à ceux qui ont cessé d'être citoyens à cause de l'acceptation de fonctions ou de pensions étrangères , comme ils n'ont pas cessé d'être Français , ils peuvent toujours , en renonçant aux fonctions et aux pensions , reprendre la qualité de citoyen , qui aujourd'hui appartient en thèse générale à tout Français qui a plus de 21 ans.

Enfin , lorsque les droits politiques ont été enlevés par suite d'une condamnation judiciaire , celui qui l'a subie ne peut les acquérir de nouveau qu'au moyen de la réhabilitation , à moins toutefois que les lettres de grâce ne soient intervenues avant l'exécution du jugement , comme nous l'avons expliqué plus haut (voir n° 79).

476. Voici donc en résumé quelles sont les règles qui nous paraissent en vigueur aujourd'hui , relativement à l'acquisition et à la perte de la qualité de *citoyen* :

Tout Français de naissance est *citoyen* de plein droit à 21 ans , et peut jouir de tous les droits civiques , sauf l'accomplissement des conditions de capacité qui sont imposées par des lois spéciales.

Les étrangers qui deviennent Français acquièrent en même temps la qualité de citoyen , quand ils ont 21 ans ; ils en ont tous les droits , excepté celui de

siéger dans l'une ou l'autre des deux Chambres, qui ne peut être accordé que par des lettres de *grande naturalisation*, vérifiées par le pouvoir législatif.

La qualité de *citoyen* se perd en même temps que celle de *Français* ; et elle se perd seule, par l'acceptation, même autorisée, de fonctions et de pensions d'un gouvernement étranger, et par la condamnation à des peines afflictives ou infamantes, même n'emportant pas mort civile.

Les droits civiques peuvent être enlevés ou suspendus dans certains cas par les tribunaux de police correctionnelle.

Ils sont suspendus par l'état de débiteur failli, ou d'héritier immédiat, détenteur, à titre gratuit, de la succession totale ou partielle d'un failli ;

Par l'état de domestique à gages attaché au service de la personne ;

Par l'interdiction judiciaire.

La qualité de citoyen est recouvrée avec celle de Français quand l'une et l'autre était perdue, et par la renonciation aux fonctions et aux pensions qui n'avaient fait perdre que la première.

Elle est recouvrée par la réhabilitation, quand elle a été perdue par suite de condamnations judiciaires.

CHAPITRE III.

DES ÉTRANGERS SOUS LE RAPPORT DU DROIT PUBLIC.

SOMMAIRE.

177. *Position politique de l'étranger.*
 178. *Conditions auxquelles un étranger est admis en France. — Des voyageurs ordinaires.*

- 179. *Des réfugiés.*
- 180. *Des bannis.*
- 181. *Des naufragés.*
- 182. *Position de l'étranger après son admission. —*
Loi du 29 vendémiaire an vi.
- 183. *Position particulière des réfugiés et des émigrés.*
- 184. *Extradition.*
- 185. *Droits des étrangers en France. — Charges qui*
leur sont imposées.

177. Les nations , considérées comme personnes morales , ont entre elles des rapports analogues à ceux qui existent entre les individus ; ces rapports donnent naissance au *droit des gens*. C'est une règle généralement admise par tous les peuples , qu'un étranger ne faisant pas partie de l'association ne peut réclamer aucun des droits , aucun des avantages qu'elle procure aux nationaux. Sans doute on ne doit pas violer à son égard les principes du droit naturel , comme cela avait lieu autrefois ; mais on peut , quand l'intérêt social l'exige , et dans un but légitime de défense et de protection , lui imposer des restrictions auxquelles il consent à se soumettre par cela seul qu'il entre sur le territoire. Il est aussi de l'intérêt bien entendu d'une nation de ne pas éloigner par des règles trop sévères les étrangers qui viennent la visiter ; on doit se borner , à cet égard , aux mesures commandées par la plus impérieuse nécessité. Nous allons faire connaître quelle est en France la position des étrangers sous le rapport du droit public.

178. Un peuple a toujours le droit d'accorder ou de refuser , quand il le juge convenable , l'entrée de son territoire aux étrangers ; il serait exposé sans cela à devenir le refuge de tout ce que les autres nations contiennent de malfaiteurs ou d'hommes déshonorés ;

son existence même pourrait être compromise : il ne fait donc , en agissant ainsi , qu'user d'un droit naturel. Aucun étranger ne peut être admis en France s'il n'est muni d'un passe-port émané de l'autorité dont il dépend , et , autant que possible , visé par un agent diplomatique ou un consul français. Aux termes de l'arrêté du 23 messidor an III , ce passe-port doit être déposé à la municipalité de la première commune frontière , d'où il est envoyé au ministre dans les attributions duquel se trouve la police générale. On peut contraindre l'étranger à attendre que son passe-port revienne revêtu du visa du ministre , qui seul lui donne effet en France , et qui peut toujours être refusé. Mais l'arrêté lui-même autorise le maire à lui délivrer une *passe provisoire* , à la charge d'en informer le ministre , auquel il doit indiquer la route que l'étranger se propose de suivre. Il résulte aussi d'un arrêté du 4 nivôse an V , qu'il doit adresser copie certifiée du passe-port au procureur du roi et au sous-préfet de l'arrondissement. Si l'étranger n'est pas porteur d'un passe-port en règle , il est tenu de faire sa déclaration devant l'autorité compétente , et ne peut continuer son séjour sans une permission expresse du ministre de l'intérieur. Ces dispositions ne sont pas applicables aux courriers extraordinaires , ni aux individus chargés de missions auprès du gouvernement.

179. Il existe des étrangers que l'on ne peut soumettre à la formalité du passe-port : ce sont les *réfugiés* , les *émigrés* , les *bannis* , les *naufragés*.

On entend par *réfugiés* , ceux qui fuient une persécution politique ou un danger quelconque , actuel ou imminent , de mort ou de captivité. On comprend même sous ce nom ceux qui sont poursuivis devant

les tribunaux ou déjà condamnés. On examine la cause de la poursuite ou de la condamnation, et l'on fait les distinctions qu'exigent l'intérêt public et l'humanité; dans tous les cas, les réfugiés qui se présentent en armes sont désarmés.

Les *émigrés* sont ceux qui fuient un danger politique actuel, dans l'intention de rentrer à main armée sur le territoire de leur pays. La question relative aux émigrés se résout d'après la nature des rapports qui existent avec la puissance à laquelle ils appartiennent. Si on est en guerre avec cette puissance, on s'en sert comme d'auxiliaires; sinon, on les désarme et on les traite comme réfugiés.

180. Les *bannis* sont des individus chassés de leur patrie par une condamnation judiciaire ou par un acte de l'autorité. On peut leur accorder ou leur refuser l'entrée du territoire comme à tous les étrangers. La raison d'humanité est moins forte à leur égard qu'à l'égard des autres, parce qu'ils ont eu le temps de se préparer à leur voyage, et qu'ils ont la faculté d'aller partout où ils veulent.

181. On entend par *naufragés* les navigateurs jetés sur la côte ou dans les ports par suite de la tempête. Ici le droit des gens est plein d'une noble humanité; l'homme n'a pas voulu se montrer plus cruel que les éléments, et le naufragé doit être accueilli tant que dure le danger, fût-il même un criminel condamné par les tribunaux du pays sur les côtes duquel l'a rejeté la tempête. Il doit être ensuite replacé dans la position dans laquelle il se trouvait avant le danger.

182. L'étranger, quel qu'il soit, une fois admis en France, est soumis aux lois de police et de sûreté générales, et sa personne est protégée comme celle du Français contre toute violence. Mais le séjour en

France, lors même qu'il résulte d'une autorisation spéciale, peut toujours cesser. « Le droit des gens, comme la raison et l'équité, disait M. Gaillard de Kerbertin à la Chambre des Députés, reconnaît à chaque État la liberté d'interdire aux étrangers l'entrée du territoire, et par conséquent de la leur permettre sous telles ou telles conditions; quelle que soit leur position de rang ou de fortune, qu'ils soient riches ou pauvres, qu'ils aient ou non besoin de secours, ils doivent également se soumettre à l'admission conditionnelle qu'on veut bien leur accorder. Tout gouvernement a le droit de dire à un étranger : Je vous reçois, je vous donne asile, mais à telle et telle condition; je vous repousse si vous troublez la paix publique (1). » Ajoutons que le droit du gouvernement d'éloigner l'étranger n'existe pas seulement dans les cas où il trouble volontairement la paix publique, mais encore dans tous les cas où sa présence produit cet effet, même indépendamment de sa volonté. C'est ce qui résulte formellement de l'art. 7 de la loi du 29 vendémiaire an vi, qui est ainsi conçu :

« Tous étrangers voyageant dans l'intérieur de la république ou y résidant sans y avoir une mission des puissances neutres et amies reconnues par le gouvernement français, ou sans y avoir acquis le titre de citoyen, sont mis sous la surveillance spéciale du Directoire exécutif, qui pourra retirer leurs passe-ports et leur enjoindre de sortir du territoire français, s'il juge leur présence susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique. »

183. Le principe de la loi du 29 vendémiaire an vi reçoit dans la pratique une exception com-

(1) V. *Bulletin des Lois* de Duvergier, noté sur la loi du 1^{er} mai 1834, et le *Moniteur* du 5 mars 1834.

mandée par l'humanité à l'égard des réfugiés, ou des émigrés désarmés qui sont assimilés aux réfugiés. Il y aurait inhumanité, une fois qu'ils ont été reçus dans le pays, à les contraindre de le quitter tant que dure le danger qui les menace. Il est même d'usage de leur accorder des secours, mais en même temps de leur imposer des conditions, telles que celle de séjourner dans la ville qui leur est indiquée. Ce n'est ordinairement que dans le cas d'infraction aux obligations qui leur sont imposées, qu'on les expulse du territoire. La loi du 21 avril 1832 veut que l'ordre de sortir du territoire soit signé par le ministre, qui en devient ainsi directement responsable (1).

184. Il arrive quelquefois que l'extradition d'un étranger est réclamée par la puissance à laquelle il appartient; il faut distinguer alors s'il existe sur ce point des traités entre la France et cette puissance étrangère, ou s'il n'en existe pas. Dans le premier cas, on se renferme dans l'exécution des traités; dans le second, la France agit comme elle le juge convenable. Dans tous les cas, l'extradition a lieu en vertu d'une ordonnance du Roi.

185. Aucune loi n'interdit aux étrangers la faculté d'acquérir en France des immeubles; leurs propriétés sont protégées par la loi comme celles des nationaux, et elles sont soumises aux mêmes charges; comme les autres, elles paient les impôts, supportent les servitudes d'utilité publique, et peuvent subir l'expropriation pour cause d'utilité publique. Enfin, l'étranger lui-même est assujéti au paiement de la contribution personnelle et mobilière, quand il est domicilié depuis un an dans une commune (2).

(1) *V.* lois des 21 avr. 1832, 1^{er} mai 1834, 26 juill. 1837.

(2) Loi du 21 avril 1832, art. 12. Quant à la position des étrangers en

TITRE II.

DES DROITS NATURELS GARANTIS PAR LA LOI POLITIQUE.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ÉGALITÉ ET DE LA LIBERTÉ.

SECTION I^{re}. — DE L'ÉGALITÉ.

SOMMAIRE.

- 186. *En quoi consiste l'égalité politique.*
- 187. *Violation du principe de l'égalité par l'esclavage.*
- 188. *Esclavage moderne dans les colonies.*
- 189. *Institutions contraires à l'égalité antérieures à 1789.*
- 190. *Abolition des privilèges par le décret du 4 août 1789.*
- 191. *Noblesse honorifique. — Légion-d'Honneur.*
- 192. *Majorats. — Leur abrogation par la loi du 12 mai 1835.*
- 193. *Égalité devant les tribunaux.*
- 194. *Admissibilité de tous aux fonctions publiques.*
- 195. *Égalité des charges.*

186. Les hommes sont inégaux en force, en intelligence, en vertu. De cette inégalité physique, intel-

France, sous le rapport du droit privé, voir Code civil, art. 3, 14, 47, 746, 712; Code proc. civ. art. 69, 166, 423, 905; Code de comm. art. 575. Loi du 17 avril 1832, sur la contrainte par corps; loi du 14 juill. 1819, abolitive du droit d'aubaine; Code d'inst. cr. art. 5 et 6; C. pén. art. 272, etc.

lectuelle et morale , résulte nécessairement l'inégalité sociale. Cependant tous les hommes ont la même origine , la même nature , la même destinée ; ils doivent donc tous avoir les mêmes droits. Ainsi , le fait et le droit paraissent se combattre ; et , selon que les théoriciens ont pris pour base l'une ou l'autre de ces observations également vraies , ils ont créé soit un système d'inégalité dégradant pour l'humanité , soit un système de nivellement impraticable. Les uns et les autres sont en dehors de la vérité , parce qu'ils sont exclusifs. Le pouvoir de l'homme ne va pas jusqu'à changer les lois établies par Dieu même ; tous ses efforts doivent se borner à les reconnaître et à s'y conformer. Mais , s'il y a folie à ne pas tenir compte des inégalités naturelles , il y aurait crime à violer les droits que chaque homme a reçus du Créateur. Que l'inégalité existe donc partout où la loi naturelle l'établit ; qu'elle existe affaiblie autant que possible par de bonnes lois ; mais qu'elle disparaisse complètement partout où la raison démontre qu'elle est contraire à la destinée humaine. C'est en cela que consiste le principe d'égalité consacré en ces termes par les premiers articles de la Charte :

« Les Français sont égaux devant la loi , quels que
 » soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs. — Ils
 » contribuent indistinctement , dans la proportion de
 » leur fortune , aux charges de l'État. — Ils sont tous
 » pareillement admissibles aux emplois civils et mili-
 » taires. » (Charte const. art. 1 , 2 , 3.)

Voilà tout ce que l'on peut exiger du droit positif. Les hommes , en se mettant en société , cherchent dans la force publique une protection pour la force isolée de chacun d'eux , une garantie que les droits qu'ils tiennent de la loi naturelle ne seront pas violés. Le

droit public ne peut donc , sans manquer à son but , prendre pour base l'oppression des individus et la violation des droits naturels : sans doute il ne peut effacer toutes les inégalités , mais il ne doit pas en créer là où il n'en existe pas. Ainsi tout le monde ne sera pas propriétaire , mais tout le monde pourra le devenir ; il y aura des riches et des pauvres , mais le droit du pauvre sera protégé comme celui du riche ; il y aura des hommes revêtus de dignités et d'honneurs , mais aucun privilège ne les exemptera des obligations communes. Ces dignités et ces honneurs ne seront le partage exclusif d'aucune classe ; tous les citoyens seront aptes à les acquérir. Les charges de la société seront supportées par tous , et proportionnées autant que possible à la fortune de chacun. Voilà comment la raison nous enseigne que l'égalité peut exister au milieu de toutes les inégalités dont l'homme ne peut s'affranchir.

187. Le principe de l'égalité , qui est entré aujourd'hui si profondément dans nos mœurs , a été longtemps méconnu par le genre humain ; longtemps la dignité de l'homme a été foulée aux pieds par ses semblables ; longtemps il a été traité comme un vil bétail , et destiné aux usages les plus vils et les plus dégradants. L'esclavage n'a pas été seulement un abus de la force et des passions humaines , il a obtenu encore la sanction de la loi , l'approbation des philosophes et des publicistes. Les lois des Grecs et des Romains contiennent , relativement aux droits des maîtres sur les esclaves , des prescriptions d'une barbarie révoltante ; et l'un des plus grands philosophes de l'antiquité , Aristote , reconnaissait deux natures dans les hommes , l'une libre et l'autre esclave. Un concile du x^e siècle a le premier proclamé le principe

que tous les hommes sont égaux , et c'est l'influence du christianisme sur les masses qui a produit l'abolition graduelle de l'esclavage. Mais cette abolition est encore incomplète, car l'esclavage existe dans toute sa force chez la plupart des peuples qui n'ont point été éclairés des lumières du christianisme ; et , ce qui est plus étonnant, il se retrouve dans l'Amérique du Sud au milieu d'un peuple jaloux de la liberté , et qui a posé la souveraineté de tous comme principe de son droit public ; enfin , la plupart des nations de l'Europe et la France elle-même le tolèrent encore dans les colonies. Hâtons-nous de dire qu'en général on s'occupe aujourd'hui d'en amener l'abolition ; que déjà l'horrible trafic connu sous le nom de *traite des nègres* a été proscrit par toutes les nations européennes , et que le danger de l'affranchissement soudain de tant de malheureux dégradés par un long esclavage, le respect pour les intérêts des propriétaires, protégés jusqu'à ce moment par la loi , sont les seules causes qui retardent cet événement désiré.

188. Voici la série des actes législatifs relatifs à cette matière. Avant la révolution , la condition des nègres était réglée par l'édit de 1685 , appelé le *Code Noir*. Un décret de la Convention du 27 juillet 1793 supprima la prime que l'on accordait à la traite des nègres. L'abolition de l'esclavage fut décrétée le 4 février 1794 sans aucune précaution , et entraîna d'horribles catastrophes dans les colonies et la perte de Saint-Domingue. Le décret du 30 mai 1802 rétablit le régime antérieur à 1789. La traite fut prohibée de nouveau , d'abord par une ordonnance de 1817 , et ensuite par une loi du 15 août 1818 ; une loi du 15 mai 1827 renouvelle la pénalité qui a été aggravée encore par la loi du 4 mai 1831 ,

aujourd'hui en vigueur. — Des ordonnances du 12 juillet 1832, 29 avril 1836, déterminent la forme de l'affranchissement des esclaves dans les colonies.

189. Il est dans les volontés de la Providence que les grandes révolutions sociales ne s'accomplissent que lentement, et par une longue série de transformations successives, qui adoucissent la transition et la rendent sans danger pour la société; c'est ce qui est arrivé chez les peuples de l'ancien monde, à l'égard de l'abolition de l'esclavage. Le joug qui pesait sur une classe nombreuse de la société s'est insensiblement modifié, l'esclavage s'est transformé d'abord en *colonage*: le colon, préposé à la culture d'un domaine pour le compte de son maître, a échappé par là à cette domination de tous les instants si dure et si tyrannique; puis, les obligations du colon diminuant encore, il a acquis sous le nom de *serf* une demi-liberté que l'adoucissement des mœurs, le progrès des lumières et la révolution de 1789 ont enfin rendue complète.

Les restes de l'esclavage antique n'étaient pas les seules inégalités qui existassent dans notre vieille France; il en était d'autres encore provenant de la conquête, de l'organisation féodale, et d'une foule d'usurpations de toute nature consacrées par le temps. De même que les servitudes, des privilèges sans nombre étaient attachés aux personnes ou aux propriétés; les nobles étaient seuls capables de remplir certains emplois, d'arriver à certaines dignités; des terres étaient exemptées de la plus grande partie des impôts, et conféraient à leurs possesseurs des droits dérivant de la souveraineté. La liberté elle-même n'était souvent qu'un privilège, et l'inégalité existait jusque dans les supplices. C'est le décret du 4 août 1789 qui a fait disparaître toutes ces institutions; voici

un extrait de cet acte mémorable qui a déblayé le terrain sur lequel a été élevé le nouvel édifice politique :

190. « L'Assemblée nationale détruit entièrement le régime féodal , et décrète que dans les droits et devoirs, tant féodaux que censuels, ceux qui tiennent à la main-morte réelle ou personnelle , et à la servitude personnelle , et ceux qui les représentent , sont abolis sans indemnité , et tous les autres déclarés rachetables.... (Art. 1.)

» Le droit exclusif des fuies et colombiers est aboli.... (Art. 2.)

» Le droit exclusif de la chasse et des garennes ouvertes est pareillement aboli , et tout propriétaire a le droit de détruire et de faire détruire, seulement sur ses possessions, toute espèce de gibier , sauf à se conformer aux lois de police.... M. le président sera chargé de demander au Roi le rappel des galériens et des bannis pour simple fait de chasse, l'élargissement des prisonniers actuellement détenus, et l'abolition des procédures existant à cet égard. (Art. 3.)

» Toutes les justices seigneuriales sont supprimées sans aucune indemnité.... (Art. 4.)

» Les dîmes de toute nature et les redevances qui en tiennent lieu , sous quelque dénomination qu'elles soient connues et perçues ,.... sont abolies. (Art. 5.)

» Toutes les rentes foncières perpétuelles.... sont rachetables. Les champarts de toute espèce le sont pareillement.... Défenses sont faites de plus, à l'avenir, créer aucune rente non remboursable. (Art. 6.)

» La vénalité des offices de judicature et de municipalité est supprimée... La justice sera rendue gratuitement. (Art. 7.)

» Les privilèges pécuniaires personnels ou réels, en matière de subsides , sont abolis à jamais. La percep-

tion se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens de la même manière et dans la même forme. (Art. 9.)

» Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissaient , et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'empire , il est déclaré que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants , soit pécuniaires , soit de toute autre nature, sont abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français. (Art. 10.)

» Tous les citoyens, sans distinction de naissance, pourront être admis à tous les emplois et dignités ecclésiastiques, civils et militaires, et nulle profession utile n'emportera dérogance. (Art. 11.) »

191. Ainsi aujourd'hui le principe de l'égalité est établi quant aux personnes et quant aux biens. Si la Charte, dans son art. 62, conserve l'institution de la noblesse, ce n'est plus que comme une distinction purement honorifique, que le Roi peut conférer à qui bon lui semble, qui n'attribue à ceux qui en sont revêtus aucun privilège, et ne les exempte d'aucune des charges de la société. Une loi du 29 floréal an x a créé une Légion-d'Honneur pour récompenser les services militaires et les vertus civiles; les prérogatives des membres de la Légion-d'Honneur ont été déterminées par la loi du 9 juillet 1814. Une ordonnance du 26 mars 1816 a réuni tout ce qui est relatif à l'organisation, à la composition et à l'administration de la Légion-d'Honneur. La forme de la décoration a été modifiée par une ordonnance du 13 août 1830. Le titre de membre de la Légion-d'Honneur ne dispense d'aucune des charges de la société, et

ne confère aucun droit contraire au principe de l'égalité (1).

192. Les lois de la révolution, en effaçant les distinctions politiques qui existaient entre les personnes, ont en même temps rendu libres les biens frappés d'inaliénabilité, qui, sous le nom de *majorats*, se transmettaient de mâle en mâle par ordre de primogéniture, pour soutenir le rang de la famille. Mais le premier consul Bonaparte, devenu l'empereur Napoléon, chercha dans l'institution d'une noblesse nouvelle un appui pour les institutions qu'il venait de créer; en rétablissant les titres héréditaires, il réorganisa l'institution des majorats (2). Il voulait par là « entourer le trône de la splendeur qui convient à sa dignité, nourrir au cœur des sujets une louable émulation en perpétuant d'illustres souvenirs, et en conservant aux âges futurs l'image toujours présente des récompenses qui, sous un gouvernement juste, suivent les grands services rendus à l'État (3). » On établit deux espèces de *majorats* : les uns étaient composés de biens personnels aux titulaires, et on les appela *majorats sur demande*; les autres, auxquels on donna le nom de *majorats de propre mouvement*, étaient constitués par l'Empereur, de biens pris dans le domaine extraordinaire, lequel se composait d'une portion déterminée des domaines de l'État et de biens réservés dans les pays conquis, et était destiné à fournir des *dotations* aux soldats, officiers et généraux qui s'étaient distin-

(1) V. en outre l'ord. du 13 août 1830, qui détermine la forme de la décoration, et l'ord. du 10 fév. 1831, qui abroge les autres décorations créées à la suite des années 1814 et 1815.

(2) V. sénatus-cons. du 14 août 1806; décrets des 1^{er} mars, 24 juin et 21 déc. 1808; 4 et 17 mai, 4 juin 1809; avis du Conseil d'État, 5 août 1809; décrets des 3 mars 1810; 24 août, 14 oct. et 22 déc. 1812, et 11 nov. 1813.

(3) V. le préambule du décret du 1^{er} mars 1808.

gués par leur valeur et leurs services. Les dotations étaient irrévocables, transmissibles de mâle en mâle, et réversibles au *domaine extraordinaire* en cas d'extinction de la descendance masculine (1).

L'institution des majorats, qui fondait une aristocratie territoriale, n'était point en harmonie avec le principe d'égalité qui est aujourd'hui l'une des bases de notre droit public; elle était repoussée par l'opinion générale, antipathique à tout ce qui rappelle de près ou de loin la société féodale; elle était en outre condamnée par les règles de l'économie politique, en ce qu'elle frappait d'inaliénabilité des immeubles d'une valeur importante : aussi n'a-t-elle point trouvé grâce devant le pouvoir législatif. Cependant la législation impériale avait créé un état de choses que l'on ne pouvait brusquement renverser, parce qu'il avait donné lieu à des arrangements de famille, et qu'il avait fait naître des droits qu'il fallait respecter. La loi du 12 mai 1835 a concilié ces différents intérêts; elle interdit pour l'avenir toute institution de majorats, et réduit la transmission de ceux qui existent à deux degrés, non compris l'institution. Le fondateur d'un majorat peut le révoquer en tout ou en partie, ou en modifier les conditions, à moins qu'à l'époque de la promulgation de la loi, il n'existât un appelé qui eût contracté un mariage non dissous, ou dont il fût resté des enfants.

Quant aux majorats de propre mouvement, ils continuent à être possédés et transmis conformément aux actes d'investiture. Voici comment cette exception a été motivée par M. Jaubert, rapporteur de la loi du 12 mai 1835 :

(1) Sénatus-consulte du 30 janv. 1810.

« Toute tentative pour opérer un départ entre la jouissance de la dotation et l'expectative du droit de retour, entre l'usufruit et la nue propriété, répandrait l'inquiétude dans les familles dotées, n'aboutirait qu'à l'arbitraire, et compromettrait gravement les intérêts soit du trésor public, soit des anciens propriétaires dépossédés, auxquels l'expectative du droit de retour a été rendue par la loi du 5 décembre 1814. Dès lors, toute transaction de ce genre aurait nécessairement pour éléments les chances si diverses résultant de la position personnelle des titulaires et de celle des appelés, et prendrait un caractère aléatoire indigne du gouvernement. Enfin une considération politique du plus grand poids protège les dotations contre tout empiètement : elles furent originairement destinées à récompenser les grands services militaires et civils d'une époque dont le gouvernement actuel revendique à juste titre toutes les gloires. Lorsque nous votons chaque année, dans notre budget, une allocation considérable en faveur des donataires dépossédés des dotations qu'ils avaient reçues en pays étranger, nous n'irons certainement pas porter la moindre atteinte aux droits de ceux qui ont conservé les leurs en France. »

193. L'inégalité qui existait autrefois dans la société se reproduisait aussi dans l'administration de la justice. Certaines personnes avaient le privilège d'entraîner devant des juridictions spéciales ceux contre lesquels elles plaidaient. L'ordre des juridictions était aussi quelquefois troublé par la création de tribunaux extraordinaires, par des commissions auxquelles on déférait le jugement d'affaires trop souvent capitales. De semblables abus ne peuvent se renouveler aujourd'hui : la juridiction des différents tribunaux est dé-

terminée par des lois qui donnent à chaque personne, et pour chaque affaire, des juges désignés à l'avance et d'une manière générale. Personne ne peut s'y soustraire ; le Roi lui-même peut être appelé devant les tribunaux par le plus humble des citoyens, et il doit se soumettre à leur jugement, comme à la loi dont ce jugement est l'application. Aucun individu ne peut être enlevé à ses juges naturels. Enfin, aucun tribunal exceptionnel ne peut être créé, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit (1).

194. Après avoir posé dans son article premier le principe d'égalité devant la loi, la Charte constitutionnelle en indique la principale conséquence, qui est l'égalité participation aux avantages et aux charges de la société. Tous les Français sont également admissibles aux emplois civils et militaires ; tous contribuent indistinctement, dans la proportion de leur fortune, aux charges de l'État. Le principe de l'admissibilité aux fonctions publiques n'est point exclusif des restrictions résultant de la nécessité de constater la capacité des candidats, ou d'assurer la récompense d'anciens services. Des lois, des ordonnances, des règlements déterminent, pour les différentes fonctions, les conditions d'admissibilité et d'avancement. C'est ainsi que des études de droit sont exigées des candidats à la magistrature, que des concours ouvrent la carrière de l'enseignement public, que des écoles spéciales, dans lesquelles on n'est admis qu'après de sévères examens, fournissent des sujets à différents services publics.

195. Les charges sociales pèsent sur toutes les classes de la société, sur toutes les espèces de biens.

(1) Charte constl. art. 1, 62°.

La répartition de ces charges forme une des branches les plus importantes du droit public. Elle sera l'objet d'un titre particulier.

SECTION II. — DE LA LIBERTÉ.

SOMMAIRE.

- 196. *Ce que c'est que la liberté.*
- 197. *Liberté de la personne. — Affranchissement des esclaves amenés en France.*
- 198. *Des conventions qui peuvent modifier la liberté. — Des vœux religieux et de leurs effets dans le for extérieur.*
- 199. *De l'engagement pour service militaire.*
- 200. *Des effets de l'obligation de faire.*
- 201. *De l'emprisonnement prononcé par la loi.*
- 202. *Des différentes espèces de prisons.*
- 203. *Surveillance de l'administration sur les prisons.*
- 204. *Devoirs des gardiens et guichetiers.*
- 205. *Des bagnes.*

196. La liberté, dans le sens le plus étendu de ce mot, est la *faculté de tout penser, de tout dire, de tout faire*. Ainsi comprise, et commentée par les passions humaines, elle conduit à l'ancantissement de la société, de la famille, de l'individu. Mais, en même temps que cette faculté, l'homme a reçu de Dieu l'intelligence pour distinguer ce qui est mal de ce qui est bien; la volonté pour éviter l'un et pour pratiquer l'autre. Par l'intelligence, il remonte jusqu'à la loi divine, source de toutes les lois humaines; par la volonté, il soumet son âme et son corps à l'accomplissement du devoir. La liberté n'est plus alors que le *droit de faire ce qui n'est pas défendu par la loi*. Elle peut être définie sous le point de vue plus restreint du droit public : *l'exercice légitime des facultés*

de tout homme, mises en harmonie avec les nécessités et les exigences du corps social (1).

La liberté humaine doit être considérée : 1° dans les actes extérieurs proprement dits, tels que la liberté d'action, de locomotion, etc. ;

2° Dans les actes qui ont rapport au développement de la pensée, des sentiments moraux, tels que discours, publications, cultes, enseignement, etc.

Nous l'étudierons sous ces différents rapports dans les chapitres suivants ; nous nous contentons de poser ici quelques règles générales qui serviront d'introduction à cette matière.

197. Depuis longtemps le droit public de la France a proscrit l'esclavage, non-seulement à l'égard des nationaux, mais encore à l'égard des étrangers qui se trouvent sur le sol français. « Toutes personnes sont franches en ce royaume, dit Loisel, *Institutes coutumières*, t. 1, n° 6, et sitôt qu'un esclave a atteint les marches d'icelui, il est affranchi. — Aujourd'hui que l'esclavage est entièrement aboli parmi nous, ajoute Laurière son commentateur, tout esclave est libre dès le moment qu'il a mis le pied dans le royaume (2). » Enfin un décret du 28 septembre 1794 porte : « Tout individu est libre aussitôt qu'il est entré en France. »

L'application de ce principe vient d'être régularisée, à l'égard des habitants des colonies françaises qui amènent en France des esclaves, par une ordonnance du 29 avril 1836 ; aux termes de cette ordonnance, l'habitant des colonies qui veut amener en France un esclave de l'un ou de l'autre sexe, est tenu de faire

(1) Nous empruntons cette définition à M. Rossi. V. l'analyse d'une de ses leçons, *Journal de l'instruction publique*, n° du 24 mars 1836.

(2) V. en outre un arrêt du parlement de Bordeaux de 1571.

préalablement en sa faveur la déclaration d'affranchissement (1); tout esclave qui est amené ou envoyé en France par son maître, sans l'accomplissement de cette formalité, devient libre de plein droit, à compter de son débarquement dans la métropole, et reçoit en conséquence un titre de liberté. Cette disposition a été déclarée applicable à tous les anciens esclaves de l'un et de l'autre sexe, non encore légalement affranchis, qui se trouvaient sur le territoire continental de la France au moment de la publication de l'ordonnance.

498. Les conventions que les hommes passent entre eux produisent, quand elles réunissent les conditions voulues par la loi, un lien de droit qui modifie la liberté des contractants, en ce sens qu'ils peuvent être forcés d'exécuter les obligations qu'ils se sont imposées; le droit public intervient ici pour déterminer quelles seront les limites de cette faculté de s'obliger, afin d'empêcher qu'elle ne dégénère en oppression. Les obligations peuvent avoir l'une de ces trois choses pour objet : *donner, faire, ne pas faire*. Les obligations de donner ne pouvant pas par leur nature compromettre la liberté, ne sont soumises, quant à leur effet, à aucune restriction; quant à leur durée, elles ne peuvent grever perpétuellement le débiteur, qui a toujours le droit de se libérer d'une manière définitive, lors même qu'il se serait enlevé cette faculté par le contrat (2). Les obligations de *faire* sont assujéties à des restrictions plus grandes, parce qu'il est plus facile d'en abuser : aujourd'hui les *personnes* ne peuvent plus être soumises à des obligations perpétuelles, soit envers d'autres personnes, soit envers des

(1) Voir, pour la forme de cette déclaration, l'ord. du 12 juill. 1832.

(2) C. civ. art. 530, 1911.

propriétés ; elles peuvent s'engager à *faire* soit un acte, soit une série d'actes, ou bien encore promettre tout leur temps, tous leurs services. Mais ces engagements n'ont jamais lieu que pour un temps ou pour une entreprise déterminés ; en cas d'inexécution, ils se résolvent en dommages-intérêts, et ne peuvent entraîner par eux-mêmes de contrainte personnelle. Il en est de même dans le cas de l'obligation de *ne pas faire* ; son inexécution donne lieu à des dommages-intérêts, et à la destruction de ce qui a été fait par contravention à l'engagement (1).

199. Parmi les institutions de nature à entraver la liberté individuelle, il faut placer les vœux prononcés par les personnes qui se consacrent à l'état monastique. Il y en a de trois sortes : ce sont les vœux de pauvreté, d'obéissance et de chasteté. Par le premier on renonce à rien posséder en propre, par le second on s'oblige à obéir à tous les ordres d'un supérieur, et par le troisième on s'astreint au célibat. Avant 1789, ces vœux n'obligeaient pas seulement dans le for intérieur, mais ils étaient encore reconnus et sanctionnés par la loi civile qui intervenait pour assurer leur effet. Lorsqu'ils étaient perpétuels, la personne qui les avait prononcés éprouvait une sorte de mort civile et ne pouvait contracter un mariage valable. Les vœux, abolis par la loi du 13 févr. 1790, ont été rétablis par le décret du 18 février 1809, à l'égard des religieuses faisant partie des congrégations de femmes, mais avec des modifications qui rendent cette exception sans danger. Les élèves ou novices ne peuvent faire de vœux qu'autant qu'elles ont seize ans accomplis, et qu'elles ont obtenu les consente-

(1) C. civ. art. 637, 1142 et 1780.

ments requis pour contracter mariage par les articles 148, 149, 150, 159 et 160 du Code civil : elles ne peuvent se lier que pour une année, tant qu'elles n'ont pas 21 ans; passé cet âge, elles peuvent faire des vœux pour cinq ans. L'engagement est contracté en présence de l'évêque ou d'un ecclésiastique désigné par lui, et de l'officier de l'état civil, qui dresse l'acte et le consigne sur un registre double, dont un exemplaire est déposé entre les mains de la supérieure, et l'autre à la municipalité (1).

Le décret de 1809 a-t-il rendu aux vœux religieux, pour le temps pendant lequel ils peuvent être formés; les effets civils qu'ils produisaient avant la loi de 1790? On est tenté de le croire, quand on considère que la loi civile est tout aussi inutile pour donner à des engagements de cette nature une force obligatoire dans le for intérieur, qu'elle est impuissante pour la leur refuser. Lors donc qu'elle autorise à faire des vœux, ce ne peut être que pour leur donner un effet dans le for extérieur. Ce qui tend encore à le prouver, c'est que le décret fait intervenir l'autorité civile en même temps que l'autorité ecclésiastique pour constater la promesse faite par la religieuse, et ordonne que cette promesse sera consignée sur un registre double, dont un exemplaire sera déposé à la municipalité. Il semble par conséquent que les vœux, prononcés conformément aux dispositions du décret, doivent produire les mêmes effets civils qu'avant 1789, avec cette seule différence que ces effets seront limités à la durée d'un ou de cinq ans.

(1) Décret du 18 févr. 1809, art. 7 et 8. Les dispositions de ce décret, qui ne concernait que les congrégations *hospitalières* de femmes, s'appliquent aujourd'hui à toutes les congrégations autorisées par la loi du 24 mai 1825.

Cette interprétation du décret de 1809, quelque rationnelle qu'elle soit, est cependant en contradiction avec l'esprit général de notre législation, avec les termes formels de plusieurs lois, et avec ce qui se pratique habituellement. En effet, il est de principe dans notre droit que personne ne peut efficacement renoncer à sa liberté, que les conventions qui la modifient ou la restreignent se résolvent en dommages et intérêts. Une exception à ce principe, si elle devenait nécessaire, devrait être formellement exprimée dans la loi, et ne pourrait résulter par voie d'induction de la disposition accessoire d'un décret.

Ce qui prouve que telle n'était point l'intention du législateur, c'est qu'aujourd'hui les personnes qui contractent des vœux ne perdent, aux yeux de la loi, ni la propriété ni la jouissance de leurs biens, et conservent, même pendant la durée de leur engagement, la faculté d'en disposer par acte entre-vifs ou testamentaire, sauf les restrictions établies par la loi du 24 mai 1825, relativement à la portion de biens qu'elles peuvent donner à la communauté dont elles font partie. Nous ne trouvons non plus aucune disposition législative qui interdise le mariage aux personnes liées par des vœux, aucune qui autorise la supérieure d'une communauté à requérir l'autorité pour contraindre une religieuse à se soumettre à ses ordres. Cependant une législation complète sur cette matière était nécessaire, si les vœux devaient avoir un effet légal. Enfin l'autorité ecclésiastique elle-même n'a jamais pensé, depuis le rétablissement des communautés, qu'il lui fût permis de retenir malgré elle une religieuse qui voudrait rompre son engagement; et l'archevêque de Paris ainsi que l'évêque d'Hermopolis ont reconnu, dans

la discussion de la loi du 24 mai 1825 à la Chambre des Pairs, que les vœux ne pouvaient plus avoir la même portée qu'autrefois, qu'ils n'affectaient pas la capacité civile des personnes, et n'ôtaient pas la faculté de se marier à celles qui voudraient cesser de s'y montrer fidèles (1).

Le décret de 1809, complété par la loi du 24 mai 1825, a donc eu pour but de rétablir les communautés religieuses de femmes, de leur donner une existence légale en tant que personnes morales, de régulariser la prestation des vœux, d'éviter les abus auxquels elle pouvait donner lieu; mais nous croyons que les vœux quels qu'ils soient, perpétuels ou temporaires, ne produisent aucun effet dans le for extérieur, et n'obligent ceux qui les font que devant Dieu et leur conscience.

200. La nécessité d'entretenir une force armée pour la défense du territoire a créé les obligations du service militaire, qui modifient temporairement la liberté de ceux sur lesquels elles pèsent ou qui les acceptent volontairement. Enfin la liberté est plus ou moins modifiée par l'exercice de la puissance paternelle et de la puissance maritale. Nous parlerons du service militaire en traitant des charges publiques, et des puissances paternelle et maritale dans le chapitre suivant.

201. La privation de la liberté corporelle, et la détention dans un lieu déterminé, pendant un temps plus ou moins long, et même pendant toute la vie, sont admises par notre législation dans certains cas que nous déterminerons bientôt. Le principe de la liberté ne reçoit alors que des exceptions indivi-

(1) Réquisitoire du procureur général près la Cour de cassation lors de l'arrêt du 21 févr. 1833. *Dalloz*, t. 33, année 1833, p. 1, p. 123.

duelles, motivées par les considérations sociales les plus graves : il est garanti contre l'arbitraire par la disposition de l'art. 4 de la Charte, qui veut que personne ne puisse être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ; par les art. 114 et suivants, 341 et suivants du Code pénal, qui punissent l'emprisonnement arbitraire ; et par les dispositions relatives à l'établissement de lieux de détention dans lesquels doivent être conduits les individus que l'on est obligé de priver de leur liberté : ces lieux étant soumis à la surveillance de l'administration, nous indiquerons ici les règles qui les régissent.

202. Les prisons sont divisées en cinq classes : 1^o maisons de police municipale ; 2^o maisons d'arrêt ; 3^o maisons de justice ; 4^o maisons de correction ; 5^o maisons de détention (1).

Les maisons de police municipale sont établies dans chaque arrondissement de justice de paix ; elles sont destinées à la reclusion des condamnés par voie de police municipale ; elles servent aussi de dépôt de sûreté pour les prévenus, les accusés et les condamnés que l'on transfère d'une prison dans une autre, ou qui ne sont pas encore frappés d'un mandat d'arrêt (2).

Les maisons d'arrêt et de justice ont cela de commun qu'elles sont destinées aux individus non encore jugés ; les premières reçoivent les prévenus de délits de la compétence des tribunaux de police correctionnelle. Les accusés de crimes de la compétence de la Cour d'assises y sont aussi placés dans des quartiers séparés, jusqu'à ce qu'il soit rendu contre eux une ordonnance de prise de corps ; quand l'ordonnance de prise de

(1) Arrêté minist. du 20 oct. 1810, art. 2.

(2) *Id.* art. 4 et 8.

corps est rendue, les accusés sont transférés dans la maison de justice. Il y a une *maison de justice* auprès de chaque cour d'assises, et une *maison d'arrêt* auprès de chaque tribunal de première instance (1).

Les maisons de correction sont destinées à renfermer les condamnés par voie de police correctionnelle, et elles peuvent en outre recevoir les prisonniers pour dettes, les individus à séquestrer par voie de police administrative, et les enfants à renfermer sur la demande de leur famille (2).

Les maisons de détention sont constituées : 1° maisons de force pour renfermer les individus des deux sexes condamnés à la reclusion, les femmes et les filles condamnées aux travaux forcés (3); 2° maisons de correction pour les condamnés par voie de police correctionnelle, lorsque la peine à subir n'est pas moindre d'une année (4).

203. Le maire de chaque commune où il y a une maison d'arrêt, une maison de justice ou une prison, est tenu de faire, au moins une fois par mois, la visite de ces maisons dont il a la police; il doit veiller à ce que la nourriture des prisonniers soit suffisante et saine. Dans les communes où il y a plusieurs maires, c'est le préfet de police ou le commissaire général de police qui remplit sur ce point les fonctions du maire (5). Le préfet doit aussi visiter les prisons au moins une fois par an (6). L'administration, le régime et la police intérieure de ces différentes maisons, sont

(1) Arrêté minist. du 20 oct. 1810, art. 3, 9 et 10; Code d'instruction crim. art. 603 et 604.

(2) *Id.* art. 11.

(3) Code pénal, art. 16 et 21.

(4) Code pénal, art. 40; ord. du 2 avr. 1817, art. 1.

(5) Code d'inst. crim. art. 612 et 613.

(6) *Id.* art. 611.

de plus soumis à l'inspection journalière d'un conseil gratuit et charitable de cinq membres, nommés par le ministre sur la présentation du préfet, et présidés par le maire. Des ateliers de travail, dont le produit couvre en partie la dépense des détenus, doivent être établis dans l'intérieur des prisons (1).

204. Les gardiens et guichetiers des prisons sont nommés par les préfets, sur la présentation du maire de la commune où elles sont établies; ils sont tenus d'avoir des registres signés et paraphés par le juge d'instruction pour les maisons d'arrêt, par le président de la Cour d'assises pour les maisons de justice, et par le préfet pour les prisons pour Peine. Les gardiens ne peuvent recevoir ni retenir aucune personne qu'en vertu soit d'un mandat de dépôt, soit d'un mandat d'arrêt, soit d'un arrêt de renvoi devant une Cour d'assises, d'un décret d'accusation, d'un arrêt ou jugement de condamnation à une peine afflictive, ou à un emprisonnement; la transcription de cet acte doit être faite sur leurs registres (2).

Les permis de communiquer sont accordés par le juge d'instruction lorsqu'il s'agit de détenus, et par l'administration lorsqu'il s'agit de condamnés.

205. Outre ces prisons, il existe des établissements formés dans des ports de mer, qui portent le nom de *bagnes*, et qui sont destinés à recevoir les hommes condamnés aux travaux forcés; ils sont placés sous la surveillance du ministre de la marine, et administrés directement par des commissaires ou des sous-commissaires de la marine. Les forçats sont justiciables des tribunaux maritimes spéciaux organisés par l'ordonnance du 2 janvier 1817.

(1) Arrêté du 20 oct. 1810, art. 14 et 15.

(2) Code d'inst. crim. art. 608.

La liberté de l'homme en société est toujours subordonnée aux nécessités sociales; de là un grand nombre de dispositions législatives qui règlent l'exercice de ses facultés physiques et morales. Nous traiterons dans les chapitres suivants de ces différentes modifications de la liberté.

CHAPITRE II.

DES RESTRICTIONS AU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE.

•

SOMMAIRE.

- 206. *Puissance paternelle.*
- 207. *Puissance maritale.*
- 208. *Arrestation des aliénés par voie de police administrative.*
- 209. *Contrainte par corps. — Loi du 17 avril 1832.*
- 210. *Arrestation préalable.*
- 211. *Cas de flagrant délit.*
- 212. *Cas où le délit n'est pas flagrant. — Différentes espèces de mandats.*
- 213. *Ordonnance de prise de corps.*
- 214. *Arrestation à l'audience.*
- 215. *Formes de l'arrestation.*
- 216. *Surveillance de la haute police.*
- 217. *Inviolabilité du domicile. — Cas où l'on peut y pénétrer.*
- 218. *Peines contre les fonctionnaires qui attentent à la liberté individuelle ou qui violent le domicile.*
- 219. *Moyens de s'opposer à une arrestation illégale.*
- 220. *Arrestation préalable dans les cas où le délit n'emporte pas peine afflictive ou infamante. — Gendarmerie.*

221. *Atroupements de voleurs ou de brigands.*

222. *Atroupements séditieux.*

223. *De l'état de paix, de l'état de guerre, et de l'état de siège.*

224. *De la mise en état de siège des communes de l'intérieur.*

206. Les restrictions au principe de la liberté individuelle dérivent d'abord de la puissance paternelle et de la puissance maritale, fondées l'une et l'autre sur le droit naturel.

L'enfant reste sous l'autorité de ses parents jusqu'à sa majorité ou son émancipation ; il ne peut quitter la maison paternelle sans la permission de ses père, mère ou tuteur, excepté pour enrôlement à l'âge de 20 ans révolus : par conséquent le mineur qui quitterait sans ce consentement soit la maison paternelle, soit le lieu où il aurait été placé, devrait y être reconduit sur la simple demande des père, mère ou tuteur, ou même de la personne à laquelle il aurait été confié. Le père qui a des sujets de mécontentement très-graves sur la conduite d'un enfant, a le droit, quand il a moins de 15 ans, de le faire détenir pendant un mois au plus ; il lui suffit d'adresser sa demande au président du tribunal de première instance, qui ne peut lui refuser l'ordre d'arrestation. Passé cet âge, jusqu'à la majorité ou l'émancipation, le père n'a plus que le droit de requérir la détention pendant un temps qui ne peut excéder 6 mois : il s'adresse au président du tribunal, qui, après en avoir conféré avec le procureur du roi, peut refuser la détention, l'accorder, ou abréger le temps demandé par le père. Ces droits sont communs aux père et mère des enfants naturels légalement reconnus.

Lorsque le père est remarié, lorsque l'enfant a

des biens personnels ou exerce un état, sa détention n'a lieu, quel que soit son âge, que par voie de réquisition. La mère survivante et non remariée peut faire détenir son enfant, mais avec le concours des deux plus proches parents paternels, et par voie de réquisition seulement (1); enfin le tuteur, autorisé par le conseil de famille, peut provoquer aussi la reclusion de son pupille.

207. La femme mariée, aux termes de l'art. 214 du Code, est obligée d'habiter avec son mari et de le suivre partout où il juge à propos de résider. La loi garde le silence sur les moyens que peut employer le mari pour contraindre la femme à revenir au domicile conjugal ou à le suivre partout où il doit aller, et les auteurs ne sont point d'accord sur la question de savoir si l'on peut exercer sur la femme une contrainte personnelle, lorsque les autres moyens sont insuffisants. Nous pensons que lorsqu'un jugement a ordonné à la femme de se réunir à son mari, conformément au principe du Code civil, ce jugement doit être exécuté par tous les moyens que donne la loi pour procurer l'exécution des ordres de la justice. La femme peut donc alors être ramenée par la force au domicile conjugal, sans toutefois qu'elle puisse y être retenue prisonnière (2). Mais la puissance maritale, de même que la puissance paternelle, doit être renfermée dans de justes limites; la séquestration de la personne, soit par forme de châtimement, soit comme mesure de précaution, de même que les autres violences, pourrait entraîner contre le mari des condamnations criminelles.

208. L'arrestation d'un individu peut avoir lieu :

(1) C. civ. art. 372, 373, 374, 375, 376, 377, 380, 381, 382, 383.

(2) Arrêt C. cass. du 9 août 1826.

Par voie de police administrative à l'égard des aliénés ;

Pour contraindre à l'exécution d'obligations privées ;

Pour mettre un présumé coupable sous la main de la justice ;

Pour réprimer les crimes, délits ou contraventions.

La loi du 24 août 1790 met au nombre des objets qu'elle confie à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux , par son art. 3, « le soin d'obvier » ou de remédier aux événements fâcheux qui pour- » raient être occasionnés par les insensés ou les fu- » rieux laissés en liberté. » Si , malgré les avertisse- » ments que doit leur donner l'administration , les » parents d'un aliéné ne le gardent pas à vue dans leur » domicile , ou ne le font pas placer dans un établisse- » ment public , le maire doit le faire arrêter pour l'em- » pêcher de nuire aux autres et à lui-même : mais cette » arrestation , dont il serait facile d'abuser , n'est que » provisoire ; on doit en donner avis dans les 24 heures » au procureur du roi près le tribunal de première in- » stance de l'arrondissement , pour qu'il provoque » d'office l'interdiction de l'aliéné. Une circulaire du » ministre de l'intérieur , en date du 30 fructidor an » xii , rappelle l'observation de ces mesures. Malheu- » reusement , dans la pratique , on s'abstient souvent de » faire prononcer l'interdiction à cause des frais et des » difficultés de la procédure ; d'un autre côté , le mi- » nistère public ne peut poursuivre d'office les fous qui » ne sont pas furieux , lorsqu'ils sont mariés ou qu'ils » ont des parents connus (1). Cependant il arrive très- » fréquemment , dans les campagnes surtout , que les

(1) C. civ. art. 491.

fous non furieux ne sont pas gardés dans l'intérieur de leur famille; ils peuvent, quoiqu'ils ne soient pas méchants, causer les plus grands dommages, par exemple donner lieu à des incendies. Il est donc nécessaire de compléter la législation à cet égard (1).

209. L'emprisonnement est admis par les lois civiles et commerciales pour contraindre un débiteur à l'exécution de ses obligations; mais ce n'est qu'un moyen exceptionnel dont l'emploi ne peut avoir lieu que dans des circonstances graves. La législation relative à la contrainte par corps a été refondue dans la loi du 17 avril 1832, qui détermine les cas dans lesquels l'emprisonnement peut être ordonné, les personnes qui sont contraignables, la durée de la contrainte. Nous nous occuperons, quand il en sera temps, des cas qui découlent du droit administratif. Nous nous contenterons de faire observer ici que la contrainte par corps ne peut être exécutée qu'en vertu d'un jugement, et que l'huissier ou le garde du commerce exécuteur de ce jugement ne peut se refuser, sous peine de 4,000 francs d'amende et de dommages-intérêts, s'il y a lieu, à conduire en référé devant le président du tribunal l'individu arrêté, si celui-ci le requiert (2).

210. Lorsque de graves présomptions de culpabilité s'élèvent contre un individu, il est souvent nécessaire de le priver de sa liberté avant toute condamnation, dans la crainte qu'il ne disparaisse et n'échappe ainsi à la peine qu'il a méritée, s'il est coupable. L'*arrestation préalable* n'est point une peine

(1) Un projet de loi relatif à cette matière est dans ce moment l'objet de la discussion des Chambres; nous en donnerons l'analyse si, comme cela paraît probable, il est adopté avant que la publication de cette nouvelle édition soit terminée.

(2) *V.* loi du 17 avril 1832, et Code de procédure civ. art. 780 et suiv.

qu'on lui inflige , mais un moyen d'instruction que l'on emploie , une précaution que l'on prend lorsque la nécessité l'exige. La loi détermine les cas où cette arrestation préalable peut avoir lieu , les personnes par l'ordre desquelles elle est opérée , et les formalités dont elle doit être accompagnée ; il faut à cet égard distinguer entre le délit qui est flagrant et celui qui ne l'est pas.

211. Le délit est *flagrant* , d'après l'article 41 du Code d'instruction criminelle , quand il se commet actuellement ou vient de se commettre ; il est *reputé flagrant* quand le prévenu est poursuivi par la clameur publique , quand , dans un temps voisin du délit , il est trouvé nanti d'effets , armes , instruments ou papiers faisant présumer qu'il en est l'auteur ou le complice. Dans ce cas , l'article 106 donne le droit , et impose même le devoir à tout dépositaire de la force publique *et à toute personne* , de saisir le prévenu et de le conduire devant le procureur du roi , ou , si ce magistrat ne réside pas dans le lieu , devant l'un de ses auxiliaires (1) ; si toutefois il s'agit d'un fait qui emporterait *peine afflictive ou infamante* (2).

212. Lorsque le délit n'est pas flagrant , l'arrestation ne peut plus avoir lieu que de l'autorité des magistrats. On appelle *mandat* l'ordre en vertu duquel elle est effectuée , et l'on distingue des *mandats* de différentes espèces.

S'il s'agit d'un individu domicilié , accusé d'un fait léger , et de telle nature qu'il aurait moins d'intérêt à fuir qu'à obéir à la justice , on se contente d'un

(1) On entend par auxiliaires du procureur du roi , les juges de paix , officiers de gendarmerie , commissaires de police , maires et adjoints. Cod. d'inst. crim. art. 48 et 50.

(2) Cod. pén. art. 6 , 7 et 8.

mandat de comparution (1), c'est-à-dire d'un ordre de comparaître, qui n'emporte avec lui aucune contrainte.

Quand ce moyen est insuffisant, on décerne un *mandat d'amener* qui donne le droit d'employer la force publique, dans le cas où la personne citée refuserait d'obéir. Cette espèce de mandat peut aussi être employée contre les témoins qui n'ont point comparu sur une première citation. Le prévenu qui est sous le coup d'un *mandat d'amener* n'est point pour cela en *état d'arrestation* proprement dit; placé momentanément entre les mains de la justice, il doit être interrogé au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Après l'interrogatoire, il est renvoyé, ou mis, par un *mandat de dépôt*, dans un état de captivité qui dure jusqu'à ce qu'une décision de la chambre du conseil du tribunal de première instance, de la chambre d'accusation de la Cour royale, ou du tribunal compétent pour le juger, ordonne sa mise en liberté.

Quand les faits qui lui sont reprochés sont graves et prennent de la consistance, on peut changer le mandat de dépôt en mandat *d'arrêt*. Ce mandat peut être aussi, suivant les circonstances, décerné de prime abord; il autorise l'arrestation immédiate de celui qui en est l'objet (2).

Ces différents mandats sont décernés par le juge d'instruction. Le procureur du Roi et ses auxiliaires peuvent décerner des mandats d'amener en cas de flagrant délit, mais ils doivent renvoyer les procès-verbaux et les prévenus devant le juge d'instruction,

(1) Cod. d'inst. crim. art. 91, 92, 93 et 99.

(2) Cod. d'inst. crim. art. 91, 92, 94, 96, 113. Pour la forme des mandats, art. 95, 96, 97; circulaire du garde des sceaux, 10 fév. 1819.

les prévenus restant en état de mandat d'amener entre les mains de la justice, jusqu'à ce que le juge d'instruction prononce dans le délai déterminé par la loi. Le procureur du roi a les mêmes attributions, lorsqu'il est requis par le chef d'une maison de venir constater un crime ou un délit, même non flagrant, qui a été commis dans l'intérieur de cette maison; dans quelques circonstances particulières, il peut décerner des mandats de dépôt (1). Les préfets dans les départements, et à Paris le préfet de police, peuvent aussi faire les actes nécessaires à l'arrestation des coupables (2).

Les mandats, avant d'être mis à exécution, sont notifiés au prévenu par un huissier ou par tout autre agent de la force publique, qui lui en laisse copie. L'exécution peut avoir lieu immédiatement après cette notification. Ils sont exécutoires dans tout le royaume; mais si le prévenu est trouvé hors de l'arrondissement du magistrat qui a décerné un mandat de dépôt ou d'arrêt, il est conduit devant le juge de paix ou son suppléant; à leur défaut, devant le maire, l'adjoint ou le commissaire de police, qui visent le mandat, sans pouvoir en empêcher l'exécution (3).

243. D'après notre procédure criminelle, la chambre du conseil du tribunal de première instance, et

(1) Cod. d'inst. crim. art. 34, 40, 45, 46, 49, 100.

(2) *Id.* art. 10. Tout ceci doit être entendu avec les distinctions qui résultent de l'inviolabilité des membres de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés, et de la garantie des fonctionnaires publics, ministres, conseillers d'état, etc. (art. 121 C. pén.); de l'inviolabilité des agents diplomatiques (décret du 13 ventôse an 11); de la qualité de membre d'une Cour ou d'un tribunal (art. 479 et suiv. du Cod. d'inst. crim.); de la législation exceptionnelle qui s'applique aux militaires (art. 85 de la const. de l'an VIII. — Lois du 13 brum. an IV, fruct. an V, 18 vend. an VI).

(3) Cod. d'inst. crim. art. 97, 98; et pour le cas où il n'est pas trouvé à son domicile, voir art. 105.

la chambre des mises en accusation de la Cour royale, rendent *des ordonnances de prise de corps*, en vertu desquelles on peut opérer l'arrestation des prévenus, s'ils sont encore en liberté (1).

214. Il existe plusieurs autres cas, prévus par les lois, où des magistrats ont le droit d'ordonner des arrestations : ainsi le président d'une Cour d'assises peut faire arrêter sur-le-champ l'individu suspect de faux témoignage; le magistrat qui tient une audience, ou qui fait publiquement une instruction judiciaire, peut faire arrêter les perturbateurs. Ce droit est commun aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, et à tous les officiers de police administrative et judiciaire, lorsqu'ils remplissent publiquement quelques-unes des fonctions de leur ministère. Enfin, lorsqu'un crime ou un délit quelconque est commis à l'audience d'un juge ou d'un tribunal, le juge ou le président peut ordonner l'arrestation du prévenu (2).

215. Les arrestations sont effectuées par la force armée, qui est tenue de marcher sur l'exhibition du mandat, de l'ordonnance, ou du jugement. L'individu arrêté doit être déposé sur-le-champ dans la *maison d'arrêt*, distincte de la prison où sont enfermés les condamnés. Le gardien de cette maison ne doit le recevoir que sur le vu de l'acte en vertu duquel l'arrestation a été opérée; cet acte doit être transcrit sur son registre. Les précautions les plus grandes sont prises pour éviter les abus, toujours si préjudiciables en pareille matière, pour prévenir et pour réprimer les attentats à la liberté individuelle (3).

(1) Cod. d'inst. crim. art. 134, 231 et suiv., 239.

(2) *Id.* art. 504 à 506.

(3) Const. de l'an VIII, art. 77 à 82; Cod. d'inst. crim. l. 1, t. VII, ch. 2, 3; C. pén. 114 et suiv., 341 et suiv.

216. Le principe de la liberté individuelle veut que chacun ait le droit de fixer son domicile où il le juge convenable. Ce principe reçoit une exception à l'égard des individus placés sous la surveillance de la haute police. L'un des effets de cette surveillance est de donner au gouvernement le droit de déterminer certains lieux dans lesquels il est interdit au condamné de paraître, de l'obliger à résider dans le lieu qu'il a choisi avec l'agrément de l'administration, et de le soumettre à l'obligation de ne pouvoir changer de résidence, sans avoir indiqué, trois jours à l'avance, au maire de la commune, le lieu où il se propose d'aller habiter, et sans avoir reçu de lui une feuille de route (1).

217. L'inviolabilité du domicile est aussi une conséquence de la liberté individuelle, mais elle ne doit pas s'étendre jusqu'à assurer l'inviolabilité des coupables. L'article 76 de la constitution de l'an VIII pose en ces termes le principe et les restrictions dont il est susceptible : « La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. » Pendant la nuit, nul n'a le droit d'y entrer que dans le cas d'incendie, d'inondation, ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. Pendant le jour, on peut y entrer pour un objet spécial, déterminé ou par une loi, ou par un ordre émané d'une autorité publique. »

L'article 1037 du Code de procédure civile détermine ce que l'on doit entendre par la nuit : c'est le temps qui s'écoule depuis six heures du soir jusqu'à six heures du matin du 1^{er} octobre au 31 mars, et depuis neuf heures du soir jusqu'à quatre heures du

(1) C. pén. art. 44, 45.

matin dans le reste de l'année. L'art. 184 de l'ordonnance du 29 octobre 1820, sur le service de la gendarmerie, déclare cette disposition applicable aux visites domiciliaires. Il faut observer toutefois qu'une perquisition commencée légalement le jour peut continuer pendant la nuit, et que les lieux ouverts au public pendant la nuit doivent l'être aussi aux agents de l'autorité.

Les visites domiciliaires ne peuvent être faites que par les magistrats chargés de constater les crimes et les délits, c'est-à-dire par le procureur du roi et ses auxiliaires, s'il y a flagrant délit, ou réquisition de la part du maître de la maison; sinon, par les juges d'instruction, ou par les agents de l'autorité munis d'un mandat émané de l'un de ces magistrats ou du préfet dans les départements, et à Paris du préfet de police, suivant les distinctions posées ci-dessus.

Lorsque des agents de l'autorité ont lieu de soupçonner qu'un individu prévenu d'un crime s'est réfugié dans une maison dont l'entrée leur est interdite d'après les principes que nous venons d'exposer, ils doivent se contenter d'investir la maison, jusqu'à l'arrivée des ordres nécessaires pour qu'ils puissent y pénétrer. Telle est la règle tracée à la gendarmerie par l'article 184 de l'ordonnance du 29 octobre 1820, règle qui s'applique également aux autres agents de la force publique.

Des lois spéciales autorisent certains agents à pénétrer seuls, ou avec l'intervention du juge de paix, du maire ou du commissaire de police, dans le domicile de certaines personnes : tels sont les employés des contributions indirectes, qui ont toujours le droit de faire des perquisitions chez les débitants de bois-

sons (1), les gardes champêtres et forestiers, etc. (2).

248. La liberté des citoyens a été protégée d'une manière toute particulière contre les violations qu'elle peut éprouver de la part des fonctionnaires publics. Voici l'analyse des dispositions du Code pénal à cet égard.

Le fonctionnaire public qui ordonne ou fait quelque acte arbitraire ou attentatoire soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques d'un ou de plusieurs citoyens, est condamné à la dégradation civique ; mais s'il justifie qu'il a agi par l'ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci, et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique, la peine n'est appliquée qu'aux supérieurs qui ont donné l'ordre (114 C. pén.). Lorsque c'est un ministre qui a ordonné ou fait les actes dont nous venons de parler, il est puni du bannissement. Il ne peut éviter la peine qu'en prouvant que sa signature lui a été surprise, et en dénonçant l'auteur de cette surprise (C. pén. 115, 116).

Les fonctionnaires publics chargés de la police administrative ou judiciaire, qui refusent ou négligent de déférer à une réclamation légale tendant à constater les détentions illégales et arbitraires, soit dans les maisons destinées à la garde des détenus, soit partout ailleurs, et qui ne justifient pas les avoir dénoncées à l'autorité supérieure, sont punis de la dégradation civique, et tenus des dommages-intérêts. Les gardiens et concierges des maisons de dépôt, d'arrêt, de justice ou de peine, qui ont reçu un prisonnier sans mandat ou jugement, ou sans ordre provisoire du gouvernement ; ceux qui l'ont retenu ou ont refusé de le repré-

(1) Loi du 21 avril 1816, art. 56, 287.

(2) Cod. d'inst. crim. art. 16.

senter à l'officier de police ou au porteur de ses ordres, sans justifier de la défense du procureur du roi ou du juge ; ceux qui ont refusé d'exhiber leurs registres à l'officier de police, sont, comme coupables de détention arbitraire, punis de deux mois à deux ans d'emprisonnement, et d'une amende de 15 fr. à 200 fr. (art. 119, 120 C. pén.)

On punit aussi de la dégradation civique les procureurs généraux ou du roi, les substitués, les juges ou les officiers publics qui ont retenu ou fait retenir un individu hors des lieux déterminés par le gouvernement ou par l'administration publique (C. P. 122).

Tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, tout officier de justice ou de police, tout commandant ou agent de la force publique, qui en cette qualité s'est introduit dans le domicile d'un citoyen contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus par la loi, et sans les formalités qu'elle a prescrites, est puni d'un emprisonnement de six jours à un an, et d'une amende de 16 francs à 500 francs.

Lorsqu'un fonctionnaire ou un officier public, un administrateur, un agent ou un préposé du gouvernement ou de la police, un exécuter des mandats de justice ou jugements, un commandant en chef ou en sous-ordre de la force publique, a, sans motif légitime, usé ou fait user de violences envers les personnes, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, il est puni selon la nature et la gravité de ces violences, avec une élévation de la peine à cause de sa qualité, suivant la règle posée par l'art. 198 (C. P. 186).

Les arrestations illégales et les séquestrations de personnes, commises par de simples particuliers, sont punies par les articles 341, 342, 343, 344 du Code

pénal, et la violation de domicile par l'article 184 du même Code.

219. L'arrestation qui n'a point été faite dans les formes voulues par la loi, doit être annulée; telle est la jurisprudence de la Cour de cassation (1). Mais la mise en liberté d'une personne arrêtée mal à propos, lors même qu'elle est accompagnée de dommages-intérêts, ne peut constituer une complète réparation. De là naît la question de savoir si on a le droit de s'opposer à une arrestation illégale, en repoussant la force par la force.

La loi naturelle autorise l'homme à user de ses facultés physiques pour repousser la violence dont il est l'objet; elle lui impose seulement l'obligation de proportionner la résistance à l'attaque. Lorsqu'un citoyen se voit exposé à perdre sa liberté, sans qu'on emploie envers lui les formes protectrices prescrites par la loi, il est l'objet d'une violence, et l'on peut dire, en thèse générale, qu'il a le droit de la repousser par la force. Mais, dans une semblable matière, l'abus est bien voisin du droit, et la société serait toujours compromise si chacun de ses membres pouvait se rendre juge de la nécessité du sacrifice qu'on lui impose. C'est en partant de cette double considération, que l'Assemblée constituante, après avoir dit dans l'article 7 de la déclaration des droits, que nul homme ne peut être arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites, ajoute : « Mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu » de la loi, doit obéir à l'instant; il se rend coupable » par la résistance. » Par suite du même principe, le Code pénal (art. 209) punit comme rébellion toute

(1) Arrêt du 5 sept. 1817.

résistance avec violence contre les agents de l'autorité agissant pour l'exécution des mandats de justice ou de jugements.

Ces deux dispositions, sagement entendues, nous semblent offrir une double garantie d'ordre et de liberté. En effet, il n'y a de rébellion qu'autant que l'on résiste à des agents de l'autorité, porteurs de ses ordres. Si donc l'une de ces deux conditions vient à manquer, la résistance ne peut constituer ni crime ni délit. Ainsi par exemple, si un simple particulier se présente porteur d'un mandat de justice pour opérer une arrestation, ou si un agent de la force publique veut sans mandat priver un citoyen de sa liberté, il nous paraît hors de doute que dans l'un et l'autre cas la résistance est licite, car elle n'est point dirigée contre la loi, puisque les conditions que la loi prescrit ne sont point observées ; mais ce droit de résistance est restreint aux cas où l'illégalité est flagrante, et de telle nature qu'il n'est pas possible de s'y méprendre. Mais lorsqu'un *agent* de la force publique est porteur d'un titre *légal*, la présomption est en faveur de l'autorité ; les vices dont le titre peut être infecté, soit quant à la forme, soit quant au fond, ne sont pas de nature à être appréciés par les simples particuliers ; ceux-ci doivent obéir, sauf à réclamer plus tard (1).

220. Nous avons dit que l'arrestation préalable ne peut avoir lieu sans mandat, qu'autant qu'il s'agit

(1) V. sur cette question M. Carnot, *Commentaire sur le Code pénal*, t. 1, p. 525 ; M. Bourguignon, sur l'art. 97 ; une excellente dissertation des auteurs de la *Théorie du Code pén.* ; les arrêts de la Cour de cass. du 14 avril 1820, 5 janv. 1821, et du 15 juill. 1826, qui prohibent la résistance d'une manière générale ; et ceux plus favorables au droit de résistance, des Cours royales de Lyon, 10 juin 1824 ; Riom, 4 janv. 1827 ; Nîm. 21 déc 1826 ; Toulouse, 23 fév. 1826.

d'un flagrant délit, et seulement lorsque le fait est de nature à emporter une peine afflictive ou infamante (art. 106 C. d'inst. cr.). Cependant il existe, en dehors des limites tracées par le Code d'inst. crim., une foule de circonstances dans lesquelles il est nécessaire pour la tranquillité publique d'opérer sur-le-champ une arrestation : tel serait le cas où un voleur serait surpris commettant, sur la place publique, un vol dénué de circonstances aggravantes, qui n'entraînerait qu'une peine correctionnelle; tel serait encore celui de violences qui ne seraient pas de nature à occasionner une incapacité de travail de plus de 20 jours. Il est évident qu'il n'y aurait pas de répression possible, si l'on était obligé d'attendre alors un mandat du juge d'instruction pour arrêter le malfaiteur.

Divers agents de l'autorité sont investis par la loi du droit de saisir les délinquants dans une foule de cas analogues, mais sous la condition de les conduire immédiatement devant les officiers de police judiciaire. Au premier rang sont les gendarmes, dont le service a été organisé par la loi du 28 germinal an vi. Une ordonnance du 29 octobre 1820 a résumé toutes les dispositions de cette loi qui sont en harmonie avec la législation actuelle. Il résulte d'un arrêt de la Cour royale de Paris, du 27 mars 1827, que les gendarmes, même isolés, peuvent saisir les délinquants dans les cas prévus par cette ordonnance (1). Le même arrêt

(1) Voici un extrait de l'ordonnance du 29 octobre 1820 :

Art. 179. Les fonctions habituelles et ordinaires des brigades de la gendarmerie sont :

De saisir toutes personnes surprises en flagrant délit, ou poursuivies par la clameur publique ; de saisir tous gens trouvés avec des armes ensanglantées ou d'autres indices faisant présumer le crime ; ... d'arrêter les contrebandiers, tous les individus coupables de rébellion, tous ceux qui feraient partie des attroupements séditieux ; de saisir tous ceux qui

décide qu'à Paris les officiers de paix créés par les lois des 21 septembre 1791 et 23 floréal an iv ont, d'après

porteraient atteinte à la tranquillité publique, en troublant les citoyens dans le libre exercice de leur culte ;... de saisir tous ceux qui seraient trouvés exerçant des voies de fait ou violences contre la sûreté des personnes et des propriétés ;... de saisir les dévastateurs des bois, des récoltes, les chasseurs masqués, lorsqu'ils seraient pris sur le fait ;... d'arrêter tous ceux qui seraient trouvés coupant ou dégradant, d'une manière quelconque, les arbres plantés sur les chemins vicinaux, promenades publiques, fortifications et ouvrages extérieurs des places, ou détériorant les monuments qui s'y trouvent ;... de saisir les conducteurs de voitures qui obstrueraient les passages, et de les conduire devant le maire ou l'adjoint du lieu ;... d'arrêter tous les individus qui, par imprudence, par négligence, par la rapidité de leurs chevaux, ou de toute autre manière, auraient blessé quelqu'un, ou commis quelques dégâts sur les routes, dans les rues ou voies publiques ;... de saisir tout individu commettant des dégâts dans les champs ou les bois, dégradant la clôture des murs, haies et fossés, encore que ces délits ne soient pas accompagnés de vols ; de saisir pareillement tous ceux qui seraient surpris commettant des larcins de fruits ou d'autres productions d'un terrain cultivé ;... de saisir tous ceux qui s'opposeraient par la force à la libre circulation des subsistances ;... d'arrêter les déserteurs et les militaires qui ne seraient pas porteurs de feuilles de route ou de congés en bonne forme, et tout militaire absent de son corps et porteur d'une permission qui ne serait pas visée par un sous-intendant militaire ;... de se porter en arrière et sur les flancs de tout corps de troupe en marche qui passerait dans leur arrondissement ; d'arrêter les trainards et ceux qui s'écarteraient de leur route ; de les remettre au commandant du corps, de même que ceux qui commettraient des désordres soit dans les mairies, soit dans les lieux de gîte et de séjour ;... d'arrêter les mendiants dans les cas et circonstances qui les rendent punissables, à la charge de les conduire sur-le-champ devant le juge de paix, pour être statué à leur égard conformément aux lois sur la répression de la mendicité ;... de saisir ceux qui tiendraient sur les places publiques, dans les foires et marchés, des jeux de hasard, et autres jeux défendus par les lois et les règlements de police ;... de s'assurer de la personne de tout individu circulant dans l'intérieur du royaume sans passe-port, ou avec des passe-ports qui ne seraient pas conformes aux lois, à la charge de les conduire sur-le-champ devant le maire ou l'adjoint de la commune la plus voisine...

Art. 180. Ces diverses fonctions sont habituellement exercées par les brigades de gendarmerie, sans qu'il soit besoin d'aucune réquisition des officiers de la police judiciaire, ni d'aucun ordre spécial...

Art. 181. Les signalements des brigands, voleurs, assassins, perturbateurs du repos public, évadés des prisons et des bagnes, et ceux des déserteurs et autres personnes contre lesquelles il est intervenu mandat d'arrêt, sont délivrés à la gendarmerie, qui, en cas d'arrestation de ces

ces lois , auxquelles le Code d'instruction criminelle n'a pas dérogé, le droit , comme les gendarmes , de saisir les délinquants sur la voie publique , mais à condition de les conduire immédiatement devant l'officier de police judiciaire. Aux termes de l'article 16 du Code d'instruction criminelle , les gardes champêtres et les gardes forestiers ont le droit d'arrêter , et de conduire devant le juge de paix ou devant le maire , tout individu qu'ils ont surpris en flagrant délit , ou qui est dénoncé par la clameur publique , lorsque ce délit emporte *l'emprisonnement* ou une peine plus grave (1).

Voilà sans doute des moyens nombreux de saisir les malfaiteurs ; mais on ne les a point toujours à sa disposition , et le temps nécessaire pour invoquer le secours d'un agent de l'autorité est plus que suffisant pour que le malfaiteur disparaisse. On a plusieurs fois demandé quels seraient les droits des simples citoyens dans les cas qui n'emporteraient pas peine afflictive et infamante. Nul doute que l'individu dont la personne ou la propriété ont été attaquées ne puisse saisir l'assaillant , et le retenir pendant le temps nécessaire pour qu'il soit remis entre les mains de l'autorité. C'est là une conséquence du droit de défense naturelle , qui n'a besoin d'être écrite dans aucune loi.

individus , les conduit de brigade en brigade jusqu'à la destination indiquée par lesdits signalements.

Art. 186. Lorsque les sous-officiers et gendarmes arrêtent des individus , en vertu des dispositions ci-dessus , ils sont tenus de les conduire aussitôt devant l'officier de police judiciaire le plus à proximité , et de lui faire le dépôt des armes , effets , papiers et autres pièces de conviction.

(1) Les gardes forestiers sont organisés en un seul corps , sous le titre de garde forestière ; ce corps peut être employé , concurremment avec celui de la gendarmerie , pour les services de police et justice civile et militaire , dans l'étendue du canton où chaque garde exerce ses fonctions. Loi du 9 Moréal an XI , art. 19.

Nous allons plus loin, et nous croyons que c'est un devoir pour tout le monde de prêter secours au citoyen attaqué, et de l'aider à saisir l'agresseur. Agir ainsi, ce n'est point, à proprement parler, opérer une arrestation, c'est forcer un individu contre lequel s'élèvent de graves présomptions à donner devant l'autorité des justifications qu'un citoyen honorable doit toujours être prêt à fournir; mais tout ce qui s'éloignerait de ce but, tout ce qui n'aurait pas pour résultat de provoquer immédiatement l'intervention de l'autorité, pourrait donner lieu à l'application des peines prononcées par les articles 344 et suivants du Code pénal.

221. La société n'est pas seulement exposée aux attaques clandestines de quelques malfaiteurs isolés; elle a quelquefois à repousser des attaques publiques et collectives, qui peuvent mettre son existence même en danger. Dès lors les règles ordinaires deviennent insuffisantes; il faut que les moyens de défense soient proportionnés à la grandeur du péril. Mais c'est encore la loi qui trace la conduite des agents de l'autorité, et qui détermine les cas extrêmes où, tout autre moyen de salut devenant impossible, il y a lieu de faire emploi de la force. La loi des 26 et 27 juillet 1791, qui est encore aujourd'hui en vigueur, sauf quelques légères modifications, a été complétée récemment par la loi du 10 avril 1831 sur les attroupements.

La première de ces deux lois détermine les cas où la force publique peut être employée contre des réunions d'hommes. Si des voleurs ou des brigands se portent en troupe sur un territoire quelconque, on est affranchi à l'égard de ces hommes, qui sont dans un état permanent d'hostilité contre la société, de l'observation de toute forme; c'est en vertu du droit de

défense naturelle que la loi autorise à les repousser , à les saisir , et à les livrer aux officiers de police , sans qu'il soit besoin de réquisition , et qu'elle déclare déchargés de toute responsabilité les dépositaires de la force publique qui ont été réduits à employer la force des armes pour arriver à ce but (1).

222. En cas d'attroupements séditieux , menaçant la sûreté des personnes et des propriétés , l'autorité des magistrats , la liberté du commerce et de l'industrie , empêchant l'exécution des lois et des jugements , la perception des impôts , etc. , la force armée ne doit agir que sur les réquisitions de l'autorité civile ; ces réquisitions lui sont adressées par les maires , juges de paix , sous-préfets , préfets (2). Mais souvent une simple démonstration suffit pour dissiper les séditieux ; il est inutile alors de passer outre , puisque le but est atteint.

La loi détermine trois cas dans lesquels la force des armes peut être employée : 1° si des violences ou voies de fait étaient exercées contre les dépositaires de la force publique ; 2° s'ils ne pouvaient défendre autrement le terrain qu'ils occupaient , ou les postes dont ils étaient chargés ; 3° s'ils y étaient expressément autorisés par un officier civil. Dans ce dernier cas , l'emploi de la force doit être précédé de trois sommations , ou d'une au moins , lorsque les deux autres sont im-

(1) Loi des 26-27 Juill. 1791 , art. 3 , 5.

(2) *Id.* art. 11 , 12 , 16 , 17 , 21 , 22 , 23 , 24. Voici , d'après l'art. 22 de la loi des 26 et 27 Juill. 1791 , le modèle de l'acte de réquisition : « Nous... requérons , en vertu de la loi , N... commandant , etc. , de prêter le secours des troupes de ligne ou de la garde nationale , nécessaire pour repousser les brigands , etc. ; prévenir ou dissiper les attroupements , etc. ; ou pour assurer le paiement de , etc. ; ou pour protéger l'exécution de tel jugement , ou de telle ordonnance de police , etc. — Pour la garantie dudit ou desdits commandants , nous apposons notre signature. »

possibles (1). Chacune d'elles est elle-même précédée par un roulement de tambour ou un son de trompe. Les sommations peuvent être faites par les préfets, les sous-préfets, maires, adjoints, et par tous les magistrats et officiers civils chargés de la police judiciaire, excepté les gardes champêtres et forestiers ; ces magistrats et officiers doivent être décorés d'une écharpe tricolore (2).

Les sommations légitiment l'emploi de la force ; elles donnent le droit d'arrêter les individus qui continuent à faire partie des attroupements, et les rendent passibles d'une peine correctionnelle, par le fait seul de leur obstination, sans préjudice des peines plus graves qu'ils peuvent encourir, d'après le caractère de l'attroupement et le rôle qu'ils y ont joué. Il faut observer que, s'il est nécessaire, en thèse générale, pour faire emploi de la force, que les trois sommations aient eu lieu, on peut, après la première, procéder aux arrestations. C'est ce qui résulte des articles 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1831 (3).

223. La défense du territoire attaqué par des ennemis intérieurs ou extérieurs donne lieu à des mesures extraordinaires, qui sont développées dans la loi du 8 juillet 1791, et dans le décret du 24 décembre 1811. D'après cette législation, les places de guerre et

(1) Loi des 26-27 juillet 1791, art. 25, 26, 27, 28, 29. L'art. 28 détermine quels sont les fonctionnaires obligés de se présenter sur le lieu de l'attroupement.

(2) Loi du 10 avril 1831, art. 1^{er}. Les officiers de police judiciaire, autres que ceux qui sont énumérés ici, sont les procureurs du roi et leurs substituts, les juges d'instruction et les juges de paix, les commissaires de police (Cod. d'instr. crim. art. 91). Les officiers de gendarmerie, bien qu'officiers de police judiciaire, n'étant point officiers civils, ne peuvent faire de sommations.

(3) Loi du 10 avril 1831, art. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 18, 11^{er} ; C. pén. art. 91 à 102, 109.

les postes militaires (1) peuvent se trouver dans trois positions différentes :

L'état de paix ;

L'état de guerre ;

Et l'état de siège.

L'état de paix est l'état ordinaire ; les deux autres sont exceptionnels.

L'état de guerre est déterminé par l'une des circonstances suivantes : 1° en temps de guerre, lorsque la place est en première ligne sur la côte, ou à moins de cinq journées de marche des places, camps et positions occupés par l'ennemi ;

2° En tout temps, par des travaux qui ouvrent la place, lorsqu'elle est située sur les côtes en première ligne ; par des rassemblements formés dans le rayon de cinq journées de marche, sans l'autorisation des magistrats ; par une ordonnance du Roi, lorsque les circonstances obligent de donner plus de force et d'action à la police militaire.

L'état de siège est déterminé par une ordonnance du Roi, ou par l'investissement, ou par une attaque de vive force, ou par une surprise, ou par une sédition intérieure, ou enfin par des rassemblements formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des magistrats ; dans le cas d'une attaque régulière, il ne cesse qu'après que les travaux de l'ennemi ont été détruits, et les brèches mises en état de défense (2).

Dans l'état de paix, les magistrats et les officiers civils, préposés pour veiller à l'ordre et à la police,

(1) La détermination des villes et des lieux qui sont places de guerre et postes militaires doit être faite par ordonnance du Roi. (Loi du 17 juill. 1819, art. 1 ; ord. du 1^{er} août 1821.)

(2) Loi du 8 juill. 1791, l. 1, art. 5 à 12 ; décret du 24 déc. 1811, art. 50, 51, 52, 53.

ont les mêmes attributions que dans l'intérieur du royaume, sauf quelques restrictions apportées par la surveillance de l'autorité militaire sur les terrains des fortifications et sur les lieux consacrés au service, et la nécessité de se concerter avec les agents de cette autorité dans certaines circonstances (1).

Dans l'état de guerre, ils continuent à être chargés des mesures d'ordre et de police intérieure; mais ils doivent se concerter avec le commandant militaire, et ils peuvent être requis par lui de se prêter aux mesures qui intéressent la sûreté de la place (2).

Enfin, *l'état de siège* donne lieu à une législation tout-à-fait exceptionnelle. Les circonstances extraordinaires au milieu desquelles on se trouve, nécessitent le transport de tous les droits de l'autorité civile à l'autorité militaire, sur laquelle repose alors le salut de la place, et peut-être même celui de l'État. Le commandant militaire est revêtu, pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure, des attributions qui appartenaient aux magistrats civils et judiciaires, et il les exerce exclusivement sous sa responsabilité personnelle : il peut donc décerner des mandats, ordonner des arrestations; il peut aussi faire sortir de la ville les individus dangereux (3).

224. Une loi du 10 fructidor an v autorise la mise en état de siège des communes de l'intérieur, lorsque, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies ou par des rebelles, les communications du dedans au dehors et du dehors au dedans sont interceptées à la distance de trois mille cinq cent deux

(1) Loi du 8 juill. 1791, t. 1, art. 6, t. 3; décret du 24 déc. 1811, art. 65, 67, 68, 74.

(2) *Id.* t. 1, art. 7, 8, 9; décret du 24 déc. 1811, art. 91, 92, 95.

(3) *Id.* t. 1, art. 9, 10, 11, 12; décret du 24 déc. 1811, art. 101, 102, 95.

mètres des fossés ou des murailles. Le gouvernement, en 1832, déclara plusieurs communes de l'intérieur en état de siège, en vertu de cette loi. Quelques personnes soutinrent qu'elle n'était applicable que dans le concours de toutes les circonstances qu'elle énumère, et que des communes ravagées par des troupes d'insurgés ne pouvaient être placées sous l'autorité militaire, si les villes ou villages n'étaient pas entourés de murs et de fossés. Il est évident qu'entendre ainsi la loi, ce serait sacrifier l'esprit à la lettre, et rendre impossible la répression de toute insurrection dans les contrées même où le manque de fossés et de murailles compromettrait davantage la sûreté des villages et des villes. Aussi cette interprétation n'a-t-elle trouvé d'appui ni dans les Chambres, ni dans les tribunaux.

La législation sur l'état de siège n'avait point été appliquée depuis longtemps. La question de savoir quels étaient ceux de ses effets qui pouvaient encore subsister avec les dispositions de la Charte constitutionnelle, présentait de nombreuses difficultés. La plus grave était relative au renvoi devant les conseils de guerre des individus non militaires qui avaient été arrêtés les armes à la main : on motivait le renvoi sur l'article 103 du décret du 24 décembre 1811, qui, pour tous les délits commis pendant l'état de siège, remplace les tribunaux ordinaires par les tribunaux militaires ; mais la Cour de cassation, tout en reconnaissant la légalité de l'état de siège, a considéré l'article 103 du décret comme abrogé par les art. 53, 54, 56 et 59 de la Charte constitutionnelle, et elle a décidé en conséquence que les individus *non militaires*, saisis pendant l'état de siège en rébellion armée, ne sont justiciables que des Cours d'assises (1).

(1) Arrêt du 29 juin 1832.

CHAPITRE III.

RESTRICTIONS A LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE PAR SUITE DE MESURES PRÉVENTIVES.

Toutes les mesures de police apportent nécessairement des restrictions à la liberté individuelle; mais les citoyens trouvent dans la sûreté qu'elles procurent une ample compensation aux légers inconvénients qu'elles occasionnent quelquefois. Nous traiterons dans ce chapitre des mesures relatives à la police des personnes.

Il y sera question : 1° des associations ;

2° Des passe-ports ;

3° Des entraves mises à la circulation par la police sanitaire.

SECTION I^{re}. — DES ASSOCIATIONS.

SOMMAIRE.

- 225. *Droit d'association naturel à l'homme , mais susceptible de restriction à cause des dangers qu'il présente.*
- 226. *Disposition de l'art. 291 du Code pénal.*
- 227. *Loi du 10 avril 1834.*
- 228. *Comment elle doit être appliquée par l'administration.*
- 229. *Différence entre les réunions et les associations.*
- 230. *Pouvoir discrétionnaire de l'administration.*
- 231. *Associations et communautés religieuses soumises au droit commun.*

232. *Droit exceptionnel pour les communautés religieuses de femmes.* — Loi du 24 mai 1825.

232 bis. *Quid des communautés religieuses d'hommes?*

225. Nous avons déjà plusieurs fois remarqué qu'il était naturel à l'homme de se rapprocher de ses semblables, et de chercher dans leur société le complément de force qui lui manque. La législation positive doit respecter le droit d'association ; elle doit même l'entourer de toute sa protection : car l'homme isolé est impuissant dans les sciences, la littérature, les arts, l'économie sociale ; il ne peut arriver à de grands résultats que par l'agrégation des lumières et des forces. Mais l'association, comme toutes les choses qui ont de grands avantages, peut aussi avoir de grands inconvénients ; la force qu'elle donne pour faire le bien, elle la donne aussi pour faire le mal. Dans les temps de fomentation politique surtout, elle fournit aux mécontents et aux factieux les moyens d'opposer au gouvernement une résistance toujours dangereuse, et même de livrer le pays aux horreurs de la guerre civile. Un gouvernement bien organisé ne peut pas permettre qu'il existe un état dans l'état, et qu'on tourne contre la société les principes sur lesquels elle repose.

226. Ces considérations ont motivé la disposition de l'article 291 du Code pénal destinée à prévenir des abus dont l'histoire de nos révolutions n'a que trop fait connaître la possibilité. Cet article est ainsi conçu :

« Nulle association de plus de *vingt personnes*, dont le but sera de se réunir *tous les jours* ou à *certains jours marqués*, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former

qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. — Dans le nombre des personnes indiqué par le présent article, ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit. »

227. Afin d'éluder les prohibitions du Code pénal, les associations, quelque nombreuses qu'elles fussent, se divisaient en sections, dont chacune prise à part se composait de vingt membres, mais qui toutes étaient animées du même esprit, marchaient vers le même but ; elles avaient soin aussi de ne se réunir ni tous les jours, ni à des jours marqués. Ainsi l'esprit de la loi disparaissait devant une subtile interprétation du texte. Alors a paru la loi du 10 avril 1834, portant que les dispositions de l'article 291 sont applicables désormais aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations seraient partagées en sections d'un nombre moindre, et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours et à des jours marqués (1).

228. Il a été proposé dans la discussion de distinguer les associations littéraires, religieuses, commerciales, etc., des associations politiques, et de ne soumettre que ces dernières à la nécessité de l'autorisation. Mais on a fait observer avec raison que la loi serait encore facilement éludée, parce qu'il n'y aurait rien de plus facile que de déguiser une association politique sous une apparence littéraire, religieuse ou industrielle. La disposition a donc été conçue d'une manière absolue, et toutes les associations, quelle que soit leur nature, ont besoin d'être auto-

(1) Loi du 10 avril 1834, art. 1. Les art. 2 et 3 sont relatifs à la pénalité, et l'art. 4 aux tribunaux compétents pour connaître des crimes et délits commis par les associations, ou des simples infractions à la loi.

risées lorsqu'elles sont composées de plus de vingt membres. En fixant cette limite, la loi a laissé dans le droit commun un grand nombre d'associations qui peuvent être fort utiles quoiqu'elles soient peu nombreuses; quant aux autres, elles ne sont pas prohibées d'une manière absolue, mais elles sont soumises à une autorisation, que l'administration n'a aucun intérêt à refuser toutes les fois que leur but ne présente aucun danger. « Il est évident pour tout homme de sens, a dit un ministre à la Chambre des Députés, qu'aucune de ces associations, si elle est en effet purement scientifique, ne manquera d'obtenir l'autorisation quand elle la demandera; et quant à celles qui ne croiraient pas devoir la demander, ou bien on la leur donnera d'office, ou bien on les laissera se livrer à leurs travaux sans s'en inquiéter nullement (1). » Ce que le ministre a dit des associations scientifiques, on peut le dire de toutes celles qui n'ont rien de contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

229. Il ne faut pas confondre les *réunions* et les *associations*. « Les réunions, a dit le rapporteur de la loi (2), ont pour cause des événements imprévus, instantanés, temporaires. Le motif venant à cesser, la réunion cesse avec lui. Les associations, au contraire, ont un but déterminé et permanent; un lien unit entre eux les associés : le plus souvent une cotisation vient pourvoir aux moyens d'exécution; des conventions soit verbales, soit écrites, leur donnent un caractère de permanence qui les fait facilement discerner. » Ainsi les simples réunions, lors même qu'elles ont pour but l'exercice des droits politiques,

(1) Moniteur du 22 mars 1834.

(2) M. Martin. Moniteur du 22 mars 1834.

telles que celles qui précèdent ordinairement les élections , peuvent avoir lieu sans une autorisation préalable. C'est ce qui a été formellement reconnu par le garde des sceaux lui-même à la Chambre des Députés (1). Dans le cas où il y aurait doute sur la question de savoir si la réunion est ou non la conséquence d'une association prohibée , ce doute doit être résolu par les tribunaux.

230. La loi n'a point déterminé la forme dans laquelle l'autorisation serait demandée et accordée ; elle s'en est rapportée sur ce point à l'administration. Elle a seulement établi en principe que l'autorisation une fois accordée serait toujours révocable (2), parce que l'administration peut avoir été trompée sur la nature d'une association , et parce qu'une association une fois autorisée peut changer de caractère et se donner un but politique. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration s'exerce en cette matière sous le contrôle de l'opinion publique , qui peut toujours se manifester par les pétitions ou par la presse , et sous la responsabilité de ses organes.

231. Parmi les associations , il en est qui ont un caractère particulier , en ce qu'elles soumettent à des règles communes toutes les actions de ceux qui en font partie. Telles étaient et telles sont encore les communautés religieuses ; supprimées par la loi du 13 février 1790, en tant que personnes morales , elles sont régies aujourd'hui par le droit commun sur les associations. Ainsi des individus peuvent se réunir pour vivre sous l'empire d'une règle religieuse , sans demander l'autorisation de l'administration s'ils n'excèdent pas le nombre de vingt ; s'ils excèdent ce

(1) Moniteur du 25 mars 1834.

(2) Loi du 10 avril 1834, art. 1.

nombre ou s'ils sont agrégés à un ordre existant déjà en France, ils sont assujétis à obtenir l'autorisation du gouvernement; mais, dans l'un comme dans l'autre cas, leur réunion ne forme pas, comme cela avait lieu autrefois, une corporation *légale* ayant une *existence* indépendante de celle des individus qui la composent, pouvant acquérir et posséder des biens; ce n'est qu'une association de simples particuliers soumise au droit commun et régie par les dispositions du Code civil sur les sociétés (1).

232. La règle que nous venons de poser reçoit exception d'abord à l'égard des communautés religieuses de femmes qui ont acquis un caractère légal depuis le décret du 18 février 1809 et les lois du 2 janvier 1817 et 24 mai 1825. D'après cette dernière loi, les communautés religieuses existant au 1^{er} janvier 1825 ont pu être autorisées par une ordonnance; celles postérieures à cette époque n'ont pu l'être, et ne peuvent l'être à l'avenir que par une loi. L'autorisation n'est donnée qu'après que les statuts, dûment approuvés par l'évêque diocésain, ont été vérifiés et enregistrés au Conseil d'état en la forme requise pour les bulles d'institution canonique; ils doivent nécessairement contenir la clause que la congrégation est soumise dans les choses spirituelles à la juridiction de l'ordinaire. Lors même qu'une congrégation religieuse de femmes est autorisée, elle ne peut former un nouvel établissement qu'en vertu d'une ordonnance du Roi, rendue après une enquête *de commodo aut incommodo*, sur l'avis du conseil municipal de la commune dans laquelle il doit être formé, et du consentement de l'évêque diocésain. Les établissements et les congrégations ainsi autorisés, sont au nombre des

(1) *V. Cod. civ. l. 3, t. ix.*

personnes morales qui sont susceptibles d'acquérir et d'aliéner, avec l'accomplissement de certaines formalités (1).

L'autorisation des congrégations religieuses de femmes peut être révoquée par une loi ; celle des maisons particulières dépendantes des congrégations peut être révoquée par une ordonnance rendue dans les mêmes formes que l'ordonnance d'autorisation : dans ce cas, comme dans celui d'extinction d'une congrégation ou d'une maison religieuse, les biens acquis par donation entre-vifs ou par disposition à cause de mort, font retour aux donateurs ou à leurs parents au degré successible, ainsi qu'à ceux des testateurs au même degré. Quant aux biens qui ne feraient pas retour ou qui auraient été acquis à titre onéreux, ils sont attribués et répartis, moitié aux établissements ecclésiastiques, moitié aux hospices des départements dans lesquels étaient situés les établissements éteints ou supprimés. La transmission s'opère avec les charges et obligations imposées aux précédents possesseurs. Cependant, dans le cas de révocation, les biens acquis à titre onéreux, et subsidiairement ceux acquis à titre gratuit, sont grevés de pensions alimentaires au profit des religieuses qui faisaient partie de l'établissement révoqué, et ne reçoivent la destination que leur donne la loi qu'après l'extinction de ces pensions (2).

232 bis. La loi du 24 mai 1825 est, d'après son titre, spéciale aux *communautés religieuses de femmes* : il semble, en conséquence, que les *communautés religieuses d'hommes* ne puissent exister aux mêmes con-

(1) Loi du 24 mai 1825, art. 1, 2, 3, 4. L'art. 5 contient une restriction de la quotité disponible à l'égard des religieuses qui disposent en faveur de l'établissement, ou de l'un des membres de l'établissement dont elles font partie. V. aussi instruel. min. du 17 juill. 1825.

(2) Loi du 24 mai 1825, art. 6, 7.

ditions, jouir des mêmes avantages. Cependant, en examinant les choses de près, on voit qu'il n'y a point entre ces deux classes d'établissements la différence qu'on serait tenté d'y trouver d'abord. En effet la loi de 1825 veut que les congrégations religieuses de femmes ne puissent être autorisées que par *des lois*. Or, l'on ne peut douter que le pouvoir législatif ne puisse aussi autoriser des *congrégations d'hommes*. Ces établissements d'ailleurs sont compris dans la généralité des termes de la loi du 2 janvier 1817 relative aux *établissements religieux*.

En fait, il existe des congrégations religieuses d'hommes qui ont tous les caractères des *personnes morales*, et qui ont été autorisées par des décrets impériaux ou par des ordonnances. Ainsi un décret du 7 prairial an xii, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, autorise la congrégation des prêtres de la mission dits *Lazaristes*, et lui assure une dotation annuelle sur le trésor public. Un décret de propre mouvement, du 26 sept. 1809, qui n'a été ni publié ni promulgué, et qui porte qu'il ne sera pas imprimé, a supprimé toutes les missions; mais il a été rapporté, en ce qui concerne la congrégation des *Missions étrangères*, par une ordonnance royale du 2 mars 1815 restée manuscrite; puis une ordonnance du 3 février 1816, publiée dans les formes requises, a déclaré cette ordonnance applicable aux missions de Saint-Lazare et du Saint-Esprit, et a restitué à ces deux congrégations des immeubles qui leur avaient appartenu. Enfin, des ordonnances des 3 déc. 1817, 16 juil. 1823, et 8 oct. 1826, non insérées au *Bulletin des Lois*, ont autorisé la première congrégation à posséder et à acquérir des biens immeubles dans le royaume. On peut voir ces différentes

mentions dans le préambule d'une ordonnance du 1^{er} juillet 1827 portant approbation du bref d'institution du supérieur général des *Lazaristes* (1).

Ainsi encore la congrégation des frères de la *Doctrine chrétienne*, supprimée par la loi du 18 août 1792, a été rétablie sans qu'on puisse trouver de traces d'une autorisation formelle; son existence est reconnue implicitement par l'ordonnance du 29 février 1816, qui porte, art. 36, que : « toute association religieuse ou » charitable, *telle que celle des écoles chrétiennes*, pourra » être admise à fournir, à des conditions déterminées, » des maîtres aux communes qui en demanderont. » Il y a plus, la loi du 18 mars 1818 lui donne un caractère légal en déclarant que ses membres sont dispensés du service militaire; cette disposition de la loi de 1818 n'a point été répétée dans la loi du 21 mars 1832; tout ce qui en résulte, c'est que les frères de la Doctrine chrétienne sont à cet égard aujourd'hui dans le droit commun, et qu'ils ne pourront invoquer la dispense qu'autant qu'ils se trouveront dans le cas de l'art. 14 de la loi du 21 mars 1832; mais cette modification à la loi de 1818 ne leur enlève pas le caractère que cette loi leur reconnaît; aussi le *Bulletin des lois* contient-il fréquemment des ordonnances qui les autorisent à accepter les dons ou legs qui leur sont faits.

Il est fâcheux que des craintes exagérées n'aient pas permis de régulariser ce qui est relatif aux communautés religieuses d'hommes; il en résulte que l'on a fait par des voies détournées ce qu'il aurait été beaucoup plus convenable de faire ouvertement. D'après les principes du droit public actuel, ces sortes d'éta-

(1) V. dans le Recueil de M. Duvergier cette ordonnance, et les notes sur la loi du 24 mai 1825. Les trois congrégations dont nous venons de parler ont plusieurs fois été mentionnées dans les lois de finance comme recevant des secours du gouvernement. V. notamment le budget des dépenses de 1830.

blissements ne peuvent offrir aucun inconvénient pour la société, car leur existence est toujours subordonnée à la volonté du pouvoir législatif, et ils ne reçoivent aucune donation, ne font aucune acquisition sans l'intervention du Conseil d'état; ils peuvent au contraire rendre de grands services, soit en donnant l'éducation aux pauvres, soit en secourant les malades, soit en défrichant les landes incultes trop communes encore sur notre territoire. Enfin, quand il s'agit de droits inhérents à la nature de l'homme, le gouvernement a bien plus d'avantages à en soumettre l'exercice à sa surveillance qu'à essayer de les étouffer, parce qu'il ne réussit qu'à ensevelir dans le mystère les abus auxquels ils peuvent donner lieu ou servir de prétexte.

SECTION II. — DES PASSE-PORTS.

SOMMAIRE.

- 233. *Recensement de la population.*
- 234. *Passe-ports à l'intérieur.*
- 235. *Restrictions à la faculté d'obtenir un passe-port.*
- 236. *Conséquences du défaut de passe-ports.*
- 237. *Passe-ports d'indigents et secours de route.*
- 238. *Passe-ports à l'étranger.*
- 239. *Passe-ports pour les colonies.*
- 240. *Registres de maîtres d'hôtels garnis et logeurs.*
- 241. *Livret des ouvriers.*

233. La France contient une population de plus de 32 millions d'habitants, répartis sur une superficie de plus de 52 millions d'hectares; et cependant, au milieu de cette foule immense, à travers ce vaste territoire dont la nature est si variée, il n'est pas un malfaiteur qui, une fois signalé, ne puisse être facilement saisi et livré à la justice. C'est une heureuse conséquence de notre organisation administrative que

nulle part aujourd'hui le brigandage armé ne puisse exister d'une manière permanente, et que rarement un criminel puisse se soustraire par la fuite à l'action répressive de la justice. On est arrivé à ce résultat en constatant par des recensements la population de chaque commune, en soumettant toute personne qui change de lieu à l'obligation de se munir d'un passeport qui sert à la faire reconnaître partout, et en ne permettant qu'avec prudence la sortie ou l'entrée de la France.

C'est la loi du 19 juillet 1791, t. 1, art. 1, qui a posé les bases du système actuel, en prescrivant aux autorités municipales, dans les villes et dans les campagnes, de dresser un état des habitants de la commune, qui reçoit chaque année, après une vérification faite dans les mois de novembre et de décembre, les modifications que le mouvement de la population a rendues nécessaires. Cet état doit contenir l'indication des noms, âge, lieu de naissance, dernier domicile, celle de la profession ou des moyens de subsistance. Les individus étrangers à la commune qui viennent y fixer leur domicile doivent se présenter devant l'autorité municipale et y faire leur déclaration (1). La population de chaque commune ainsi constatée, tout individu qui veut s'éloigner, même momentanément, est obligé, dès qu'il sort de son arrondissement, de se munir d'un acte qui prouve, par le fait seul qu'il en est porteur, qu'au moment de sa délivrance il n'était l'objet d'aucune poursuite

(1) Loi du 10 vendémiaire an iv, art. 1. La loi du 27 ventôse an iv prescrit à toutes les personnes qui arrivent à Paris de faire la déclaration ci-dessus dans les trois jours, et à tout individu qui a un étranger logé chez lui, de faire la déclaration dans les vingt-quatre heures de son arrivée. La même injonction est faite aux portiers et concierges des maisons ou habitées.

et d'aucun soupçon : cet acte est le *passé-port*, qui évite au bon citoyen les désagréments qui pourraient résulter pour lui de soupçons mal fondés, et lui assure partout, comme s'il n'était pas sorti de sa commune, la protection de l'autorité (1).

234. Les *passé-ports* à l'intérieur sont délivrés par les maires (2), auxquels il est enjoint, quand ils ne connaissent pas les citoyens qui se présentent pour les obtenir, d'exiger l'attestation de deux personnes connues, dont les noms sont désignés dans l'acte (3). Les *passé-ports* sont délivrés sur un papier fabriqué à cet effet et d'un modèle uniforme : chaque feuille de ce papier se compose de deux parties que l'on sépare par une coupure ondulée ; l'une d'elles est remise au porteur et constitue le *passé-port* ; l'autre, qu'on appelle *souche*, sert de minute et reste entre les mains de l'autorité (4). Les *passé-ports* contiennent le nom, le domicile, la profession, l'âge et le signalement du porteur, sa signature s'il sait signer, la désignation du lieu d'où il vient et de celui où il va. Le voyageur qui veut changer de direction doit présenter son *passé-port* à l'autorité municipale du lieu où il se trouve, qui délivre sans frais son visa (5). Celui qui a perdu son *passé-port* doit en faire la déclaration à la municipalité du lieu où il se trouve ; il lui en est délivré un nouveau, si les explications et les renseignements qu'il donne paraissent suffisants. Les *passé-ports* ne sont valables que pour un an (6).

(1) Loi du 10 vendém. an iv, art. 1 et 4.

(2) A Paris, par le préfet de police.

(3) Lois du 10 vendém. an iv, art. 1 ; du 17 ventôse an iv, art. 1 ; C. pénal, art. 155.

(4) Décret du 18 sept. 1807, art. 1, 2. Il est payé pour chaque *passé-port* 2 fr. *Id.* art. 4, 5. Décret du 11 juill. 1810, art. 1, 2, 3, 9.

(5) Loi du 28 vendém. an vi, art. 5 ; décret du 18 sept. 1807, art. 5.

(6) Décret du 11 juill. 1810, art. 8. Des peines sont portées contre les

235. On ne doit point délivrer de passe-ports :

1° Aux mineurs ou interdits et aux femmes mariées, sans le consentement du tuteur, curateur ou mari, sous l'autorité desquels ils se trouvent ;

2° Aux jeunes soldats, parce qu'ils doivent se pourvoir d'une feuille de route ;

3° Aux individus placés sous la surveillance de la haute police, parce qu'ils ne peuvent se déplacer qu'avec l'autorisation du ministre de la justice, autorisation qu'ils doivent demander par l'intermédiaire du préfet ;

4° Aux individus contre lesquels existe une poursuite ou une condamnation judiciaire, ou un jugement emportant contrainte par corps.

Les militaires qui voyagent reçoivent une feuille de route qui leur sert de passe-port ; il en est de même des condamnés libérés.

236. L'exhibition des passe-ports peut être demandée par tous les officiers de police judiciaire ou administrative, tels que gardes champêtres, gendarmes, commissaires de police, etc. L'individu trouvé hors de son arrondissement sans passe-port doit être conduit devant l'autorité municipale ou judiciaire la plus voisine, qui l'interroge, et peut ordonner son arrestation jusqu'à ce qu'il ait justifié de son inscription sur le tableau de la commune de son domicile ; s'il ne fait pas cette justification dans les 20 jours, il est réputé vagabond et sans aveu, et traduit devant les tribunaux compétents (1). Telles sont les dispositions

fonctionnaires publics qui délivrent de faux passe-ports, contre les individus qui en fabriquent, et contre ceux qui s'en servent. *V. C. pén. art. 153 et suiv., 281.*

(1) Loi du 10 vendém. an iv, art. 6, 7. *V. pour la définition du vagabondage et la peine qui lui est applicable, les articles 269 et suiv. du C. P.*

de la loi du 10 vendémiaire an iv. On conçoit facilement que dans la pratique et au milieu de circonstances ordinaires, ces dispositions ne soient pas appliquées dans toute leur rigueur, et que l'autorité puisse se contenter, à l'égard des individus qui voyagent sans passe-ports, des renseignements résultant soit des papiers dont ils sont porteurs, soit du témoignage de citoyens domiciliés dans l'endroit où ils ont été arrêtés; mais cet adoucissement à la loi n'en laisse pas moins subsister les dispositions rigoureuses que l'autorité peut appliquer toutes les fois qu'elle le juge utile.

237. La loi des 30 mai et 13 juin 1790, dont le but était de réprimer la mendicité qui se multipliait à Paris d'une manière effrayante, enjoignit aux mendiants étrangers de sortir de la ville, et ordonna qu'il leur serait distribué gratuitement des passe-ports, et que, sur le vu de ces passe-ports, il leur serait payé de dix lieues en dix lieues un secours de trois sous par lieue. Le principe d'humanité qui avait dicté cette loi reçut fréquemment une extension abusive : un grand nombre d'individus qui n'étaient pas dépourvus de ressources trouvaient ainsi le moyen de voyager aux frais de l'Etat ; d'autres, parcourant continuellement le royaume dans tous les sens, se créaient aux dépens du trésor une existence vagabonde. Plusieurs circulaires, émanées des ministres de l'intérieur, prescrivent la marche que doit suivre l'administration pour éviter ces abus. Il résulte de celle du 22 novembre 1825 que le passe-port d'indigent ne doit être accordé qu'aux indigents bien et dûment reconnus pour tels, qui se trouvant éloignés de leur domicile, doivent y retourner ; aux forçats, condamnés libérés et vagabonds, déclarés tels par jugement, dont la résidence est changée, et dont il importe d'assurer la marche

vers leur destination ; enfin , aux étrangers réfugiés , aux vagabonds ou aux condamnés libérés qui sont expulsés du royaume et dirigés vers leur pays ou vers tout autre point de l'étranger. Si c'est une famille entière qui voyage , il n'est accordé de secours que pour le père , la mère et un seul enfant (1).

La délivrance de ces passe-ports est faite aujourd'hui par les préfets , qui doivent en donner avis au ministre , et faire connaître l'itinéraire indiqué , aux préfets des départements que devra traverser le voyageur indigent. Si celui-ci s'écarte de son itinéraire , son passe-port lui est retiré , et on lui délivre *gratis* un passe-port ordinaire pour sa destination. Il doit , à l'expiration de son voyage , remettre à l'autorité son passe-port d'indigent , qui cesse alors d'être valable. Lorsque le porteur d'un passe-port d'indigent est obligé par quelque circonstance de changer sa route , il doit obtenir un *visa* qui énonce les causes de ce changement.

L'autorité municipale ne doit ordonnancer le paiement des secours qu'au profit de l'indigent qui est sur sa route et dont le passe-port est en règle ; l'officier municipal qui aurait ordonnancé le paiement des secours hors des cas prescrits n'en serait point remboursé. Les avances faites par les communes pour cet objet et pour le transport de mendiants et vagabonds , quand elles sont régulières , leur sont remboursées sur l'ordonnance des préfets. Du reste il est interdit de fournir aux indigents aucun moyen de transport , si ce n'est lorsqu'ils sont malades ou blessés , et seulement pour les conduire à l'hôpital le plus voisin (2).

(1) Circul. du 25 oct. 1833.

(2) Loi des 30 mai , 13 juin 1790 , art. 3 , 4 , 7 , 8 , 10 , 11 , 13. *V.* les circulaires des 22 juin , 11 sept. 1813 , 6 février 1816 , 22 juin 1819 ,

238. Les passe-ports à l'étranger sont délivrés par les préfets, sur l'avis motivé des maires ; l'état circonstancié et certifié de ces passe-ports est adressé par les préfets au ministre des affaires étrangères (1). Il résulte d'une circulaire du 11 mars 1828, que les préfets doivent s'abstenir de délivrer des passe-ports à l'étranger :

1° Aux mineurs qui ne produisent pas le consentement de leurs parents ou tuteurs ;

2° Aux femmes qui ne produisent pas le consentement de leurs époux ;

3° Aux comptables et dépositaires de deniers publics qui ne produisent pas une permission de leurs chefs respectifs ;

4° Aux militaires en activité de service ou en disponibilité qui ne justifient pas d'un congé du ministre de la guerre ou de l'officier supérieur commandant la division dans laquelle ils résident.

Les passe-ports pour l'étranger ne produisent d'effet qu'autant qu'ils sont revêtus des formalités que chaque peuple a droit d'exiger de ceux qui veulent entrer sur son territoire, et qui varient suivant les nations. L'administration doit les faire connaître à ceux qui demandent des passe-ports, et les aider à les accomplir ; ordinairement les préfets expédient les passe-ports au ministre de l'intérieur, qui fait accomplir aux ambassades les formalités requises (2).

239. D'après l'arrêté du 19 vendémiaire an viii, les passe-ports pour les colonies devaient être délivrés par les maires, et visés par le ministre de la marine et

sept. 1819, en observant qu'elles ont été modifiées par celle du 22 novembre 1825.

(1) Lois des 7 déc. 1792 et 14 vent. an iv.

(2) Circul. du 24 juin 1829.

des colonies ; mais dans l'usage ces passe-ports sont délivrés par les préfets , sur l'autorisation accordée par le ministre , à moins que des circonstances urgentes ne permettent pas d'attendre cette autorisation ; alors le préfet doit rendre compte des circonstances au ministre. Les instructions recommandent aux préfets d'apporter la plus grande prudence dans la délivrance de ces passe-ports , trop souvent réclamés par des banqueroutiers frauduleux , des malveillants , des prévenus de délits ou de crimes. Le visa du ministre de la marine a été remplacé par celui des commissaires de marine des ports d'embarquement , pour les individus non déportés et non suspects. Les citoyens qui passent dans les colonies comme fonctionnaires publics ou comme employés , n'ont pas besoin de passe-ports , l'ordre de départ leur en tient lieu (1).

240. Il faut ajouter , comme servant de complément à tout le système que nous venons de faire connaître , l'obligation imposée , dans les villes et dans les campagnes , à tous les aubergistes , maîtres d'hôtels garnis et logeurs , d'inscrire de suite et sans aucun blanc , sur un registre en papier timbré , paraphé par l'un des membres de l'autorité municipale , ou par un commissaire de police , les noms , qualités , domicile habituel , date d'entrée et de sortie de tous ceux qui couchent chez eux , même une seule nuit ; et de représenter ce registre toutes les fois qu'ils en sont requis par l'autorité (2). Au moyen de toutes ces précautions , il est bien difficile qu'un malfaiteur puisse entière-

(1) Arrêté du 19 vendém. an viii ; instruel. minist. du 13 prair. an x ; circul. de déc. 1819.

(2) Loi des 19, 22 juill. 1791, tit. 1, art. 5. *V.* pour les cas d'infraction à cette loi , art. 73, 475 n° 2 du C. pén. ; pour le cas d'inscription sous de faux noms , art. 154, § 2.

ment cacher ses traces. C'est ainsi qu'on est parvenu à établir en France, pour les personnes et pour les propriétés, une police supérieure en général à celles des autres nations.

244. Aux mesures dont nous venons de parler, et qui sont obligatoires pour tous les citoyens, il faut ajouter celles relatives aux livrets, qui ne sont applicables qu'aux ouvriers. Aux termes de la loi du 22 germinal an xi, chaque ouvrier doit être pourvu d'un livret en papier libre, coté et paraphé sans frais, à Paris, à Lyon, à Marseille, par un commissaire de police, et dans les autres communes par le maire ou l'adjoint. Le premier feuillet contient le nom et les prénoms de l'ouvrier, son âge, le lieu de sa naissance, son signalement, la désignation de sa profession et le nom du maître chez lequel il travaille (1). Le premier livret est expédié à un ouvrier sur la présentation de son acquit d'apprentissage, ou sur la demande de la personne chez laquelle il a travaillé, ou enfin sur l'affirmation de deux citoyens patentés de sa profession et domiciliés, portant que le pétitionnaire est libre de tout engagement, soit pour raison d'apprentissage, soit pour raison d'obligation de travailler contractée par lui (2).

Le livret a deux objets, l'un d'ordre public, qui est d'ajouter à la garantie quelquefois insuffisante des passe-ports, en soumettant à une surveillance spéciale des hommes qui, ne tenant point à la société par le lien de la propriété, et pouvant facilement se transporter d'un point à un autre, sont très-souvent susceptibles, par leur défaut d'instruction, de céder aux

(1) Arrêté du 9 frim. an xii, art. 1.

(2) *Id.* art. 2 et 11.

suggestions perfides de la malveillance ou de la misère. Aussi un ouvrier qui voyage est-il obligé, quoiqu'il se soit muni d'un passe-port, de faire viser son livret par le maire, et de faire indiquer le lieu où il se propose de se rendre ; faute par lui d'avoir rempli cette formalité, il est réputé vagabond et peut être arrêté et puni comme tel (1).

Le second objet du livret est de contraindre l'ouvrier à exécuter les obligations qu'il a contractées vis-à-vis son maître, obligations dont il aurait pu se libérer facilement en disparaissant de ses ateliers pour porter son industrie dans un autre pays. La loi du 22 germinal an xi, art. 15, veut que l'engagement d'un ouvrier ne puisse excéder un an, à moins qu'il ne soit contre-maitre, conducteur des autres ouvriers, ou qu'il n'ait un traitement et des conditions stipulées par un acte exprès. L'ouvrier fait inscrire le jour de son entrée sur son livret par le maître chez lequel il va travailler, ou, à son refus, par le commissaire de police ou le maire, suivant la distinction faite ci-dessus ; le maître a le droit d'exiger que le livret soit déposé entre ses mains. Lorsque l'ouvrier veut quitter son maître, celui-ci est tenu de lui rendre son livret s'il a accompli ses obligations, et d'y inscrire un congé qui fasse mention de cet accomplissement. Si le maître refuse de rendre le livret ou de délivrer le congé, la difficulté est portée devant le préfet de police à Paris, devant les commissaires généraux de police dans les villes où il y en a, et devant les maires dans les autres communes ; ces fonctionnaires prononcent sans appel, et peuvent condamner le maître à payer, s'il y a lieu, des dommages-intérêts à l'ouvrier. Lorsque le maître

(1) Arrêté du 9 frim. an xii, art. 3.

est décédé ou qu'il ne sait pas écrire, le congé est délivré, après vérification, par l'une des personnes dénommées ci-dessus (1).

Si un ouvrier est obligé de se retirer, parce qu'on lui refuse du travail ou son salaire, on doit lui remettre son livret avec son congé, et cela quand même il resterait débiteur du maître pour des avances qui lui auraient été faites ; mais alors le livret contient la mention de la dette, et le maître qui emploie ensuite l'ouvrier doit faire, sur le produit de son travail, et jusqu'à son entière libération, une retenue qui ne peut excéder deux dixièmes du salaire journalier. Lorsque la dette est acquittée, il en fait mention sur le livret, et prévient le maître auquel elle est due qu'il en tient le montant à sa disposition (2).

Quand un livret est rempli ou hors de service, l'ouvrier doit le représenter pour en obtenir un nouveau, qui est coté et paraphé dans la forme ordinaire, et sur lequel on transporte la mention des dettes qui existait sur l'ancien. L'ouvrier qui a perdu son livret peut, sur la représentation de son passe-port en règle, obtenir la permission provisoire de travailler ; mais sans pouvoir être autorisé à aller ailleurs, et à la charge de donner à l'officier de police du lieu la preuve qu'il est libre de tout engagement, ainsi que tous les renseignements nécessaires pour autoriser la délivrance d'un nouveau livret, sans lequel il ne peut partir (3).

Au moyen de ces précautions, le contrat passager qui se forme entre un maître et un ouvrier reçoit de

(1) Arrêté du 9 frimaire an xii, art. 4, 5, 6, 7, 10 ; Cour de cass. 23 juin 1812.

(2) *Id.* art. 9.

(3) *Id.* art. 12 et 13.

part et d'autre son exécution. L'ouvrier dont le livret ne contiendrait pas un congé en règle n'oserait pas se présenter dans un autre atelier, et le maître qui le recevrait s'exposerait à payer des dommages-intérêts à celui dont l'ouvrier serait resté débiteur. Le livret n'est destiné qu'à mentionner l'exécution ou l'inexécution des conventions, et ne doit contenir aucune note défavorable au porteur, sous le rapport des mœurs et de la probité. S'il en était autrement, les ouvriers seraient à la merci des maîtres qui peuvent manquer de discernement ou d'équité; ceux dont les livrets contiendraient des notes défavorables ne trouveraient pas d'ouvrage, et seraient dans l'alternative de périr de besoin ou de se livrer à des excès criminels. Si un ouvrier est infidèle, ou s'il se livre à des manœuvres propres à désorganiser les ateliers, le maître doit le traduire devant les tribunaux, qui seuls ont le droit de lui imprimer une flétrissure. Mais rien ne s'oppose à ce qu'ils délivrent des congés en termes favorables à ceux qui les méritent; le silence qu'ils gardent à l'égard des autres est un avertissement qui, sans compromettre complètement un ouvrier, donne lieu de le soumettre à une surveillance plus rigoureuse. En cas de contestation sur les termes du congé, il en est référé à l'autorité administrative, qui doit faire observer les règles ci-dessus, tracées par une circulaire ministérielle du mois de novembre 1809.

SECTION III. — POLICE SANITAIRE.

SOMMAIRE.

242. *De la libre pratique.*

243. *Régime des patentes. — De la patente brute, de la patente suspecte et de la patente nette.*

244. *Peines contre la violation des lois et réglemens sanitaires.*

245. *Détermination des pays dont les provenances sont soumises au régime sanitaire.*

246. *Lazarets. — Attributions des intendances et commissions sanitaires.*

242. Les maladies contagieuses sont aujourd'hui assez rares dans notre pays; on le doit sans doute, en grande partie, à l'amélioration du bien-être physique de la population, au progrès de la science, à l'emploi de mesures de police destinées à en prévenir l'introduction ou à en étouffer le germe. L'existence de la fièvre jaune dans un pays voisin du nôtre, en 1821 et 1822, a donné lieu à la loi du 3 mars 1822, qui, avec l'ordonnance du 7 août suivant, forme la législation actuelle sur cette matière.

En principe général, les communications par terre et par mer avec les pays étrangers sont libres, sauf l'observation des lois de douanes; c'est ce qu'on exprime en disant que *les provenances de ces pays sont admises à la libre pratique*. Cependant des précautions d'une nature particulière sont prises à l'égard des arrivages par mer; l'existence habituelle de la peste dans certains pays a fait placer ces arrivages dans un état permanent de suspicion. Les provenances par mer ne sont donc admises à la libre pratique qu'après une visite et des interrogatoires qui donnent la certitude que le navire ne vient point d'un pays infecté, qu'il n'a eu aucune communication suspecte, et qu'aucun accident n'a eu lieu parmi les gens de l'équipage; jusque-là, elles restent en état de séquestration. Pour que cette vérification puisse être faite avec certitude, tout navire arrivant d'un port quelconque, et quelle que soit sa destination, doit être porteur d'une pa-

tente de santé qui fait connaître l'état sanitaire des lieux d'où il vient et son propre état sanitaire au moment où il est parti (1). Ces patentes, délivrées en France par les administrateurs sanitaires, et en pays étrangers par les agents sanitaires français, doivent être visées dans tous les lieux de relâche (2).

243. Les provenances étrangères peuvent être placées dans l'une des trois catégories suivantes : sous le régime de la *patente brute*, si elles sont ou ont été depuis leur départ infectées d'une maladie réputée pestilentielle, si elles viennent de pays qui en soient infectés, ou si elles ont communiqué avec des lieux, des personnes ou des choses qui auraient pu leur transmettre la contagion ;

Sous le régime de la *patente suspecte*, si elles viennent de pays où règne une maladie soupçonnée d'être pestilentielle, ou de pays qui, bien qu'exempts de soupçon, sont ou viennent d'être en libre relation avec des pays qui s'en trouvent entachés ; ou enfin si des communications avec des provenances de ces derniers pays, ou des circonstances quelconques font suspecter leur état sanitaire ;

Sous le régime de la *patente nette*, si aucun soupçon de maladie pestilentielle n'existait dans le pays d'où elles viennent, si ce pays n'était point ou ne venait point d'être en libre relation avec des lieux entachés de ce soupçon, et enfin si aucune circonstance quelconque ne fait suspecter leur état sanitaire. Les provenances

(1) Il faut excepter, dans les temps ordinaires, sur les côtes de l'Océan, les bateaux pêcheurs, les bâtiments des douanes, et les navires qui font le petit cabotage d'un port français à un autre ; sur les côtes de la Méditerranée, les bâtiments des douanes qui ne sortent pas de l'étendue de leur direction. Ord. du 7 août 1822, art. 4.

(2) Loi du 3 mars 1822, art. 2 ; ordonn. du 7 août 1822, art. 1, 2, 3, 10, 12.

par mer qui ne sont point admises à la libre pratique , soit parce qu'elles viennent de pays qui ne sont pas sains , soit parce que , depuis leur départ , des accidents ou des communications de nature suspecte ont altéré leur état sanitaire , et qui sont placées sous l'un de ces trois régimes , sont soumises à des *quarantaines d'observation* ou de *rigueur* plus ou moins longues , plus ou moins sévères , selon les saisons et les lieux où elles sont prescrites , les objets susceptibles ou non de contagion qui font partie des provenances , la durée et les autres circonstances du voyage (1).

Il n'y a lieu d'examiner l'état sanitaire des provenances par terre , que lorsqu'elles viennent de pays qui ne sont pas sains , et avec lesquels les communications ont été restreintes , soit par une décision émanée du Roi , soit provisoirement , en cas d'urgence , par les autorités sanitaires locales. On doit alors observer à leur égard les mêmes formalités qu'à l'égard des provenances par mer ; leur état sanitaire se constate par des passe-ports , des bulletins de santé , etc. (2). C'est à l'égard des provenances de terre que sont établis les cordons sanitaires destinés à empêcher toute communication ; ils se composent de troupes de ligne , de douaniers , et même de gardes nationales des communes frontières , que les préfets peuvent mettre en activité pour ce service (3).

244. La loi du 3 mars 1822 réprime les différentes violations des lois et règlements sanitaires par des pei-

(1) Loi du 3 mars 1822 , art. 3 ; ord. du 7 août 1822 , art. 6 , 7 , 8 , 9 , 32 , 33 , 34. *V.* pour toutes les autres précautions à prendre , art. 35 à 47.

(2) Loi du 3 mars 1822 , art. 4 ; ord. du 7 août 1822 , art. 27 et suiv.

(3) *V.* l'ord. du 27 sept. 1821 , art. 11 , qui prescrit des mesures sanitaires dans plusieurs départements limitrophes de l'Espagne , et à la suite de laquelle ont été transcrites les ordonnances réglementaires et déclarations des 25 août 1683 , 26 nov. 1729 , 28 janv. 1748 , et 27 août 1786.

nes qui varient depuis un emprisonnement de quelques jours et une amende de quelques francs jusqu'à la peine de mort. Il est à regretter que la partie pénale de cette loi, qui ne reçoit son application que dans des cas très-rares, et qui par cela même est peu connue, n'ait point été comprise dans la réforme du Code pénal faite par la loi du 28 avril 1832. Après avoir supprimé la peine de mort dans neuf cas où elle a paru disproportionnée avec le crime, les législateurs ne l'auraient sans doute pas laissée subsister pour des actes qui ne renferment quelquefois rien de criminel, tels par exemple que les communications avec des pays soumis au régime de la *patente brute*. Nous n'admettons pas cependant comme principe absolue qu'on n'ait le droit de punir un fait qu'autant qu'il est immoral; nous reconnaissons que la société a besoin d'être protégée même contre des actions imprudentes; mais il nous semble qu'une protection efficace pourrait résulter d'une peine moins forte. Nous ferons la même observation à l'égard des dispositions qui jettent dans les prisons, ou accouplent à des forçats, des hommes coupables d'avoir violé des règlements exceptionnels et momentanés (1); mais, d'un autre côté, il faut reconnaître qu'on a le droit de repousser de vive force tout navire et tout individu qui tenterait, en infraction aux règlements, de franchir un cordon sanitaire, ou de passer d'un lieu infecté ou interdit dans un lieu qui ne le serait pas; et, à plus forte raison, qu'on peut faire détruire les objets mobiliers et les animaux susceptibles de transmettre la contagion, en remboursant leur valeur, et après avoir rempli les formalités voulues pour constater la nécessité de cette mesure (2).

(1) V. tout le titre 2 de la loi.

(2) Loi du 3 mars 1822, art. 5, 6.

245. La détermination des pays dont les provenances seront habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire, et celle des mesures ordinaires ou extraordinaires qui doivent être prises suivant les circonstances, sont essentiellement du domaine du pouvoir exécutif et doivent être faites par des ordonnances du Roi. Afin que le gouvernement soit instruit de toutes les circonstances qui peuvent motiver ces mesures, il est enjoint à tous ses agents, au dehors comme au dedans, et même à tous les Français, de faire parvenir à l'autorité les renseignements qui intéressent la police sanitaire. C'est également le Roi qui détermine les attributions, la composition et le ressort des autorités et des administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans des cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées. Mais les actes administratifs, les ordonnances et la loi elle-même ne sont exécutoires dans une commune qu'après y avoir été publiés et affichés (1).

246. Les moyens d'exécution de la loi sont développés dans une ordonnance réglementaire du 7 août 1822, dont nous avons déjà fait connaître quelques-unes des dispositions. Nous renvoyons au texte même de cette ordonnance pour ce qui concerne les mesures de détail, les précautions de toute nature, les quarantaines et les *lazarets* (2). Nous nous contenterons d'indiquer en peu de mots l'organisation et les attributions des autorités sanitaires.

La police sanitaire locale est exercée, sous la surveillance des préfets, par des *intendances* composées

(1) Loi du 3 mars 1822, art. 1 ; ord. du 7 août 1822, art. 78, 79.

(2) V. pour les droits sanitaires à payer, la circul. du 15 oct. 1824.

de 8 membres au moins et de 12 au plus, nommés par le ministre de l'intérieur, et des *commissions* composées de 4 membres au moins et de 8 au plus, nommés par les préfets (1); le nombre et le ressort de ces autorités sont proportionnés aux besoins du moment. Les *intendances* exercent la police sanitaire immédiatement dans l'étendue de la circonscription assignée à leur chef-lieu; ailleurs cette police est exercée par les *commissions*, sous leur direction, quand elles sont placées dans leurs ressorts, et, dans le cas contraire, sous la direction des préfets. Les *intendances* sanitaires ont le droit de faire les règlements locaux jugés nécessaires; ces règlements sont transmis aux préfets, et soumis par eux, avec leur avis, à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui est assisté pour cet objet d'un conseil supérieur de santé; en cas d'urgence, ils sont provisoirement exécutés sur l'approbation des préfets. Hors du ressort des *intendances*, les règlements sont faits par les préfets après qu'ils ont consulté les *commissions* sanitaires, et sauf l'approbation du ministre. Les *intendances* et les *commissions* prennent aussi, pour l'application aux provenances des ordonnances et des règlements locaux, des décisions particulières qui doivent être motivées et qui sont immédiatement notifiées aux personnes qu'elles concernent. Ces différents corps et leurs présidents ont le droit de requérir la force publique pour le service qui leur est confié, et même, dans

(1) *V.* pour le temps pendant lequel les autorités sanitaires restent en fonctions, pour les personnes qui en font partie de plein droit, pour leur organisation intérieure, leur mode de délibération, etc., les articles 56 à 71. — Une ordonnance du 22 oct. 1835 a autorisé les intendants et sous-intendants militaires, en résidence dans les villes où siègent les administrations sanitaires, à assister avec voix délibérative aux séances de ces administrations.

certain cas urgents, d'appeler à leur aide tous les citoyens (1).

Les *lazarets*, dans lesquels les voyageurs sont obligés de faire quarantaine, contiennent une population qui ne peut avoir aucune communication au dehors ; il a fallu par conséquent lui créer des officiers publics qui pussent recevoir les actes les plus urgents, et fussent revêtus d'une autorité suffisante pour maintenir la police et protéger les personnes et les propriétés.

Aux termes des art. 47 et 49 de la loi, les membres des autorités sanitaires exercent les fonctions d'officiers de l'état civil et d'officiers de police judiciaire dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés. Les premières fonctions sont exercées par le président semainier, assisté du secrétaire ; les actes de naissance et de décès sont dressés en présence de deux témoins, et les testaments sont reçus conformément aux art. 985, 986, 987 du Code civil. L'expédition des actes de naissance et de décès est adressée, dans les 24 heures, à l'officier ordinaire de l'état civil de la commune où est situé l'établissement, pour qu'il en fasse la transcription sur ses registres (2).

Les fonctions d'officier de police judiciaire sont exercées dans le ressort de chaque intendance et de chaque commission par chacun de leurs membres, et par les capitaines de lazaret et les agents sanitaires, après qu'ils ont prêté serment devant le tribunal civil ; savoir, exclusivement pour tous les crimes, délits et contraventions commis dans l'enceinte des parloirs, lazarets et autres lieux réservés ; et concurremment avec les officiers ordinaires, pour les crimes, délits et contraventions en matière sanitaire, dans

(1) Ord. du 7 août 1822, art. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 53, 68, 69.

(2) Loi du 3 mars 1822, art. 19 ; ord. du 7 août 1822, art. 77.

les lieux non réservés (1). Les autorités sanitaires connaissent aussi exclusivement, dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés, sans appel ni recours en cassation, des contraventions de simple police. Les citations consistent dans un simple avertissement du président *semainier*, conformément aux art. 469 et 470 du Code d'instruction criminelle; elles sont notifiées par un garde de santé commissionné à cet effet. Les jugements sont rendus par le président *semainier* de l'intendance ou de la commission, assisté des deux plus âgés d'entre ses collègues; les fonctions du ministère public sont remplies par le capitaine du lazaret, ou à son défaut par le plus jeune membre de l'intendance ou de la commission; le secrétaire de l'une ou de l'autre fait les fonctions de greffier. Le contrevenant qui ne comparait pas par lui-même ou par un fondé de pouvoir est jugé par défaut (2). Dans le cas de délits ou de crimes, les prévenus sont remis à la disposition du procureur du roi à leur sortie du lazaret.

CHAPITRE IV.

PORT D'ARMES ET DROIT DE CHASSE.

11

SOMMAIRE.

247. *Anciennes prohibitions relatives au port d'armes.*
 248. *Déclaration du Roi de 1728.*

(1) Loi du 3 mars 1822, art. 17; ord. du 7 août 1822, art. 72.

(2) Ord. du 7 août 1822, art. 73, 74, 75, 76, 77.

249. *Ordonnance du 23 février 1827 prohibant les pistolets de poche.*

250. *Prohibitions relatives aux armes de guerre.*

251. *Le port d'armes non prohibées appartient en général à tous les citoyens.*

252. *Du droit de port d'armes pour la chasse.*

253. *De la chasse sous le point de vue du droit naturel.*

254. *De la chasse sous le point de vue du droit féodal.*

255. *Du droit de chasse d'après la législation actuelle.*

256. *Police de la chasse. — Loi des 28 et 30 avril 1790.*

257. *Des lieutenants de louveterie, et des battues pour la destruction des loups.*

258. *Primes pour la destruction des loups.*

247. S'il est de droit naturel que chacun puisse s'armer pour sa défense, il faut reconnaître aussi que l'usage de marcher toujours armé, qui nous venait de nos ancêtres, et qui n'a été complètement aboli qu'à la révolution de 1789, donnait lieu à de graves inconvénients; les querelles dégénéraient facilement en duels ou en assassinats, quelquefois même en véritables mêlées, dans lesquelles on était malgré soi obligé de jouer un rôle, ne fût-ce que pour se défendre : de telle sorte que la vie des citoyens est beaucoup plus en sûreté, aujourd'hui qu'ils marchent presque toujours désarmés, que lorsqu'ils allaient à leurs affaires ou à leurs plaisirs en équipement de combat.

Les guerres civiles qui ont désolé la France à plusieurs reprises avaient popularisé l'habitude de porter des armes de toute espèce. Plusieurs ordonnances de nos rois ont eu pour but de proscrire cet usage et l'ont frappé de peines d'une sévérité exagérée : ainsi l'édit de décembre 1558 défend à tous autres qu'aux gens de guerre de porter arquebuses ou pistolets, à peine d'être *pendus et étranglés*; l'édit du 23 juillet 1559, destiné à *adoucir la rigueur* du précédent, ne pro-

nonce plus que les galères à perpétuité, mais il laisse subsister la peine de mort pour le cas de récidive. Un autre édit du 12 septembre 1609 prononce également la peine de mort contre les porteurs de pistolets de poche. Le 21 juin 1613, le parlement de Grenoble en a fait l'application à un individu qu'il a condamné, pour ce fait, à être pendu. Les prohibitions relatives seulement aux armes blanches n'étaient pas générales; l'édit de 1561 défend à tous autres qu'aux gentils-hommes de porter épée ou dague, dans les villes, bourgs ou bourgades, sous peine de punition corporelle et d'une amende de 50 *écus au soleil*. Le mois d'octobre de la même année, la même défense fut faite pour la ville de Paris; mais, cette fois, à peine de *la hart*.

248. Enfin, en 1728, parut une déclaration du Roi qui n'est point sans importance aujourd'hui, puisqu'elle a été remise en vigueur par deux décrets, l'un du 2 nivôse an xiv, l'autre du 12 mars 1806, en vertu de l'article 46 du titre 1^{er} de la loi du 19-22 juillet 1791, qui autorise les corps municipaux à publier de nouveau les lois et règlements de police. Cette déclaration porte « qu'à l'avenir toute fabrique, commerce, vente, débit, achat, port et usage des *poignards, couteaux en forme de poignards, soit de poche, soit de fusil, des baïonnettes, pistolets de poche, épées en bâtons, bâtons et ferrements autres que ceux qui sont ferrés par le bout, et autres armes offensives cachées et secrètes*, sont et demeurent pour l'avenir généralement abolis et défendus (1). » Le décret du 2 nivôse an iv ajoute au nombre des armes prohibées les fusils et pistolets à vent. Des doutes s'étaient élevés

(1) V. le texte de cette déclaration au *Bulletin des Lois*, à la suite du décret du 12 mars 1806.

sur la question de savoir si on devait encore appliquer la déclaration de 1728 ; ces doutes ont été résolus par un arrêt de la Cour de cassation, du 6 août 1824, qui lui reconnaît force de loi ; toutefois il faut observer que la pénalité qu'elle prononce est remplacée aujourd'hui par celle de l'art. 1^{er} de la loi du 24 mai 1834*.

249. Un décret du 14 décembre 1810, contenant règlement pour les armes à feu fabriquées en France et destinées pour le commerce, détermine, dans son article 9, les épreuves auxquelles doivent être soumises ces armes, au nombre desquelles il comprend nommément *les pistolets de poche*. La Cour royale de Poitiers, s'appuyant sur les dispositions de ce décret et sur les lois de douanes qui permettent, moyennant la perception d'un droit, l'entrée en France des pistolets de poche fabriqués à l'étranger, décida, le 5 décembre 1836, que la prohibition de confectionner et de débiter en France les pistolets de poche avait été implicitement abrogée, et en conséquence annula un jugement qui avait ordonné la saisie d'armes de cette espèce. La Cour de cassation confirma cette décision le 3 novembre 1836. L'administration crut alors devoir renouveler formellement la prohibition, et, usant du droit que lui donne l'article 1^{er} de la loi du 24 mai 1834, elle rangea définitivement, par une ordonnance du 23 février 1837, les pistolets de poche au nombre des armes prohibées.

250. Il est encore d'autres armes dont la fabrication et même la possession sont prohibées et punies ; ce sont les armes de guerre, confectionnées aux frais et pour la défense de l'État, qui ne doivent jamais sortir des mains de ceux auxquels elles ont été confiées que pour rentrer dans les arsenaux. Ces armes ne peuvent être fabriquées hors des manufactures de l'État qu'avec une

autorisation du ministre de la guerre. Elles sont distribuées aux soldats et aux gardes nationaux, et des peines frappent ceux qui les vendent, ceux qui les achètent, ceux même qui les détiennent (1). La fabrication des armes à feu destinées au commerce est régie par des règles particulières qui ont pour but, en leur imposant un calibre différent de celui des armes de l'État, d'empêcher toute confusion, et, en prescrivant des mesures de précaution, d'éviter les accidents qui pourraient résulter du peu de solidité des canons (2).

254. A l'exception des deux cas dont nous venons de parler, il n'existe pas aujourd'hui de prohibition absolue de port d'armes. Le dernier acte législatif qui s'applique aux armes ostensibles est l'ordonnance du 14 juillet 1716, qui défend aux sujets du Roi de porter des armes, de quelque espèce qu'elles puissent être et pour quelque raison que ce soit, et qui excepte cependant de cette prohibition *les gentilshommes, les gens vivant noblement, et les officiers de justice royale*. Cette ordonnance, que la municipalité de Paris essaya de remettre en vigueur par un arrêté du 17 mars 1791, qui fut retiré ensuite, n'est plus en harmonie avec les principes de notre droit public; elle établit une distinction contraire à l'égalité politique, qui ne peut plus être admise aujourd'hui, et elle est implicitement abrogée par le décret du 20 août 1789,

(1) V. pour les militaires la loi du 15 juill. 1829; voir pour les gardes nationaux la loi du 22 mars 1831, art. 91; pour tous les citoyens, loi du 24 mai 1834, art. 3°.

(2) V. à cet égard les décrets du 8 vend. an xiii, du 14 déc. 1810, et l'ordonn. du 24 juillet 1816, en observant que les peines portées par cette ordonnance, excédant le pouvoir réglementaire du Roi, ne doivent point être appliquées par les tribunaux, à moins qu'elles ne soient d'ailleurs prononcées par une loi.

qui n'ordonne le désarmement que des gens sans aveu, sans métier, profession, ni domicile, ainsi que par la loi du 30 avril 1790 qui, en autorisant les propriétaires à chasser et à permettre de chasser sur leurs terrains, autorise par cela même la possession d'armes de chasse.

En l'an ix, le ministre de la police, sans contester aux citoyens le droit de porter des armes, voulut cependant le faire dépendre de la permission des préfets et de la délivrance d'un port d'armes. Le Conseil d'état, saisi par le chef du gouvernement de l'examen des mesures que le ministre avait prescrites dans une instruction, donna, le 10 mai 1811, un avis approuvé le 17 du même mois, duquel il résulte qu'il n'est pas nécessaire de se pourvoir d'un port d'armes pour exercer la faculté de porter en voyage des armes pour sa défense personnelle ; que les gens non domiciliés, vagabonds et sans aveu, doivent seuls être examinés et poursuivis par la gendarmerie et tous les officiers de police, lorsqu'ils sont porteurs d'armes, à l'effet d'être désarmés et même traduits devant les tribunaux, suivant les circonstances. Cet avis, qui a été adopté par le chef du gouvernement, est fondé sur les véritables principes ; joint au décret du 4 mai 1812, il termine la controverse qui existait sur la question. Il existe cependant entre le port d'armes pour la défense personnelle et le port d'armes pour la chasse, une distinction dont il nous reste à parler.

252. Un décret du 11 juillet 1810, après avoir tracé quelques dispositions réglementaires et fiscales relatives aux passe-ports, arrête qu'il sera envoyé dans chaque département des registres de permis de port d'armes de chasse ; que ces ports d'armes seront payés

à raison de *trente francs*, et qu'ils ne seront valables que pour un an. Ces dispositions manquaient de sanction pénale; aussi, le 4 mai 1812, un nouveau décret ordonna de traduire en police correctionnelle et de punir d'une amende, ou même, en cas de récidive, d'un emprisonnement, tout individu trouvé chassant qui ne justifierait pas d'un permis de port d'armes de chasse (1). Ce décret, appliqué d'abord sans difficulté, a été vivement attaqué à une époque où les principes constitutionnels ont été mieux connus. On a dit qu'il entravait l'exercice du droit de chasse, considéré par la loi du 28 avril 1790 comme inhérent au droit de propriété, puisqu'il le subordonne au paiement d'un impôt et même au pouvoir discrétionnaire de l'administration; que le port d'armes étant permis d'une manière générale, et tout propriétaire pouvant chasser sur son terrain, la réunion de deux faits innocents ne pouvait constituer un fait criminel (2). Ce système n'a point été admis: on a pensé que ce n'était point entraver le droit de chasse que d'exiger, de ceux qui l'exerçaient, le paiement d'une somme que leur position pécuniaire les mettait en général dans le cas de payer facilement; que c'était là pour le trésor une source légitime de produits qui permettrait de diminuer d'autant les contributions de tous les citoyens.

Un reproche beaucoup plus grave a été adressé au décret du 4 mai 1812, c'est celui d'inconstitutionnalité. Il n'appartenait pas au pouvoir exécutif d'entraver l'exercice d'un droit, d'établir un impôt, d'infliger des peines; c'était l'œuvre du pouvoir législatif. Le décret cependant a fait toutes ces choses, et

(1) V. pour la peine, décret du 4 mai 1812*.

(2) V. M. Toullier, t. 4, p. 13.

a réuni ainsi les violations les plus caractérisées des principes constitutionnels. Toutefois la jurisprudence généralement admise aujourd'hui, lui attribue force de loi comme à tous les autres décrets inconstitutionnels émanés de l'Empereur (1). Il faut dire aussi qu'il a été confirmé, au moins en ce qui concerne le paiement du droit de port d'armes, par plusieurs lois postérieures à la Restauration, et notamment par la loi de finances du 28 avril 1816, qui a réduit le prix du port d'armes à *quinze francs* (2). La perception de ce droit a été depuis autorisée par tous les budgets.

Il résulte de la législation établie par le décret de 1812 et de la jurisprudence de la Cour de cassation, que la prohibition du port d'armes n'existe que relativement à la chasse ; que par conséquent le port d'armes sans permission n'est punissable qu'autant qu'il est joint à un fait de chasse, même licite (3). Cette contravention est constatée de la même manière que les délits de chasse, poursuivie devant les mêmes tribunaux, et prescrite par le même temps. La Cour de cassation a décidé qu'il ne suffisait pas pour être en règle d'avoir consigné les droits, qu'il fallait encore être porteur d'un permis, et même en justifier devant le tribunal (4). Quelle que soit d'ailleurs la contravention, et bien qu'elle emporte la confiscation de l'arme, il est expressément défendu aux gardes de désarmer les chasseurs (5).

La privation du droit de port d'armes est une con-

(1) *V.* n° 71, les motifs de cette jurisprudence, et un arrêt de la Cour de cass. du 3 mai 1834.

(2) Loi du 28 avril 1816, art. 77.

(3) Arrêt de la Cour de cass. du 21 mars 1823.

(4) Cour de cass. arrêts des 14 nov. 1819, 26 mars 1815.

(5) *V.* loi des 28 et 30 avril 1790, art. 5 ; arrêt du Conseil du 23 janvier 1820.

séquence de la *dégradation civique*, qui tantôt est prononcée comme peine principale, tantôt est la suite nécessaire des condamnations aux travaux forcés à temps, à la reclusion et au bannissement; elle peut aussi être prononcée, dans certains cas, comme l'accessoire de peines correctionnelles.(1).

253. Nous venons de voir que le droit de port d'armes, qui est une conséquence naturelle du droit de défense, est soumis à des restrictions de diverses natures, dans l'intérêt de la sûreté publique. Le droit de chasse est soumis aussi à une législation préventive, fondée sur l'intérêt public et sur le respect dû à la propriété des particuliers.

Les jurisconsultes placent la chasse au nombre des moyens de *droit naturel* d'acquérir la propriété; c'est une des applications du *droit d'occupation*, en vertu duquel une chose qui n'appartient à personne devient la propriété de celui qui s'en est emparé le premier. Il résulte de ce principe deux conséquences: la première, que l'on ne peut devenir ainsi propriétaire que des bêtes *fauves*, c'est-à-dire qui sont dans toute leur liberté naturelle, et non des animaux domestiques, apprivoisés, ou placés dans des parcs ou des garennes; la seconde, que le propriétaire d'un fonds sur lequel se trouve une bête fauve, n'a pas plus de droit que tout autre individu à la propriété de cette bête tant qu'elle jouit de sa liberté. Sans doute le propriétaire d'un fonds peut en interdire l'entrée, et le chasseur qui viole cette défense commet une contravention; mais on ne peut le considérer comme ayant volé le gibier qu'il a tué, puisque ce gibier n'appartenait à personne. Ainsi le droit de chasser est une

(1) V. Cod. pén. art. 28, 34, 35, 42.

conséquence de la propriété (1), et ne peut être exercé que par le propriétaire, ou avec sa permission ; mais la capture d'une pièce de gibier non enfermée, même sur le fonds d'autrui, n'est point un vol.

254. Tels sont les principes du droit naturel que la législation romaine avait consacrés (2). La législation féodale avait établi un système tout différent : le droit de chasse, réservé à la noblesse, était la conséquence des droits de seigneurie et de haute justice ; il fallait posséder des fiefs pour avoir la faculté de chasser, même sur ses propres terres ; et telle était la rigueur de la législation, que le laboureur dont les récoltes étaient dévastées par le gibier, ne pouvait le détruire dans son champ sans s'exposer à être envoyé aux galères (3). Lorsqu'en 1789 la nation française brisa toutes ces vieilles formes sociales qui n'étaient plus en harmonie avec les idées et les mœurs du temps, l'Assemblée Constituante, interprète du vœu général qui tendait à effacer tout ce qui restait du régime féodal, n'oublia pas le droit de chasse. Voici comment est conçu l'art. 3 du décret du 4 août 1789 :

255. « Le droit exclusif de la chasse et des garennes » ouvertes est pareillement aboli, et tout propriétaire » a le droit de détruire et de faire détruire, seule-

(1) Quand la jouissance est séparée de la propriété, par exemple dans le cas d'un usufruit, le droit de chasse suit la jouissance (avis du Conseil d'état du 19 octobre 1811) ; mais il n'est pas compris de plein droit dans le bail, et il n'appartient au fermier qu'en vertu d'une stipulation expresse.

(2) V. Institutes de Justinien, l. 2, lit. 1, § 12 et 13.

(3) La plus ancienne loi qui ait défendu la chasse aux roturiers est une ordonnance de Charles VI du mois de janvier 1366. François I^{er} renouvella cette défense par son ordonnance de 1515. Le motif qu'il en donne, c'est que ceux-ci perdent à la chasse le temps qu'ils devraient employer à leur *labourage, arts mécaniques ou autres, selon l'état ou vocation dont ils sont, lesquelles choses reviennent au grand détriment de la chose publique*. V. aussi les ord. de 1566 et 1609, citées par Pothier, *De la propriété*, n° 27 et suiv.

» ment sur ses possessions , toute espèce de gibier ,
 » sauf à se conformer aux lois de police qui pourront
 » être faites relativement à la sûreté publique. —
 » Toutes capitaineries , même royales , et toutes ré-
 » serves de chasse , sous quelque dénomination que ce
 » soit , sont pareillement abolies , et il sera pourvu
 » par des moyens compatibles avec le respect dû aux
 » propriétés et à la liberté , à la conservation des
 » plaisirs personnels du Roi. — M. le président sera
 » chargé de demander au Roi le rappel des galériens
 » et des bannis pour simple fait de chasse , l'élargis-
 » sement des prisonniers actuellement détenus , et
 » l'abolition des procédures existant à cet égard... »

L'Assemblée Nationale , en proclamant les véritables principes sur le droit de chasse , n'avait pris aucune mesure pour régulariser l'exercice de ce droit et en réprimer les abus ; aussi , à peine ce décret fut-il connu , qu'on vit surgir de toutes parts une multitude de chasseurs , qui , propriétaires ou non , se répandirent dans les campagnes , foulèrent aux pieds les récoltes , forcèrent les clôtures , détruisirent le gibier sans discernement , et causèrent souvent par leur maladresse et leur négligence de déplorables accidents. On sentit alors la nécessité d'établir une police de la chasse , pour empêcher la destruction complète du gibier , pour mettre les propriétés , les récoltes , et la vie des citoyens , à l'abri de l'impétuosité aveugle et quelquefois malveillante des chasseurs improvisés par le décret du 4 août ; ce fut l'objet du décret des 28 et 30 avril 1790 , encore aujourd'hui en vigueur.

256. Ce décret défend à toutes personnes de chasser , en quelque temps et de quelque manière que ce soit , sur le terrain d'autrui , sans le consentement du propriétaire. Il prohibe la chasse dans les terrains non

clos, même en jachère, pendant tout le temps nécessaire à la conservation des récoltes. C'était alors l'administration départementale, et c'est aujourd'hui le préfet qui détermine dans chaque département, par un arrêté, l'époque de la clôture et celle de l'ouverture de la chasse (1). Ces prohibitions sont sanctionnées par une amende, et par une indemnité au profit du propriétaire; amende et indemnité qui deviennent plus considérables, quand le terrain sur lequel a été commis le délit est clos, quand il tient à une habitation, quand il y a récidive. Ces condamnations sont exécutoires par corps, et les armes avec lesquelles ont été commises les contraventions sont confisquées, sans toutefois, comme nous l'avons déjà dit, que l'on puisse désarmer les chasseurs; on ne peut non plus les arrêter, excepté s'ils n'ont aucun domicile connu, ou s'ils sont déguisés ou masqués. Les pères et mères répondent des délits de leurs enfants mineurs de 20 ans, non mariés, et domiciliés avec eux, sans cependant pouvoir être contraints par corps (2).

Les délits de chasse sont constatés par les maires, les adjoints, les commissaires de police, les gendarmes et les gardes champêtres ou forestiers. Nous n'avons point à nous occuper de la forme des procès-verbaux et de l'autorité qu'ils ont devant les tribunaux, eu égard aux différents fonctionnaires qui les ont dressés; ces matières rentrent dans le droit criminel et sont traitées dans des ouvrages spéciaux. Nous nous

(1) La déclaration d'ouverture de la chasse n'autorise à chasser que sur les terrains dépouillés de leurs fruits; la chasse ne peut avoir lieu sur les autres qu'après la récolte. Il a été jugé par la Cour de cass. le 3 mai 1834, que le droit de chasse peut être modifié par un règlement de l'autorité municipale, et que l'arrêté du maire, qui défend en temps de vendanges de chasser dans un certain rayon autour des vignes, est obligatoire.

(2) Loi du 28 avril 1790, art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

contenterons de faire remarquer que l'on peut suppléer aux rapports par la déposition de deux témoins. Les délits de chasse sont de la compétence des tribunaux de police correctionnelle ; l'action pour les poursuivre est prescrite par le laps d'un mois, à partir du jour où le délit a été commis (1).

Pour bien comprendre par qui et quand doivent être poursuivis les délits de chasse et de port d'armes, il faut faire une distinction. La prohibition de la chasse à de certaines époques et sur certains terrains (2), et la nécessité d'un permis de port d'armes, sont établies dans l'intérêt public ; d'où il résulte que les contraventions à l'une ou à l'autre de ces deux règles doivent être poursuivies à la requête du ministère public, même contre les individus qui chasseraient sur leurs propriétés. Quant au fait de chasser sur le terrain d'autrui, lorsque d'ailleurs la chasse est permise, et qu'on s'est conformé au décret relatif au port d'armes, ce n'est plus en quelque sorte qu'un *délit privé* qui ne peut être poursuivi par le ministère public que sur la plainte du propriétaire, et sans qu'il soit nécessaire qu'il se porte partie civile. Mais lorsqu'à ce délit privé vient se joindre une contravention d'ordre public, telle que le défaut de port d'armes, ou le fait de chasse dans un temps ou sur des terrains prohibés, le ministère public doit alors poursuivre d'office (3).

(1) Loi du 28 avril 1790, art. 8, 9, 10, 11, 12 ; ord. du 29 oct. 1820, art. 179 ; loi du 22 mai 1827, art. 176 et 177 ; arrêts de cass. des 11 nov. 1808, 3 fév. 1810 ; Code d'inst. crim. art. 179. Un arrêt de la Cour de cass. du 30 mai 1822 décide que les délits de chasse commis dans les bois de la couronne ne se prescrivent que par le délai de 3 mois déterminé par l'ord. de 1669.

(2) Par exemple, sur des terrains ensemencés ou couverts de leurs récoltes, même après l'ouverture de la chasse. Cour de cass. 4 fév. 1830.

(3) V. arrêts de cass. 10 juill. 1807, 13 oct. 1808, 10 fév. 1809, 12 fév. 1808, 15 oct. 1813, 6 août 1822, 7 et 21 mars 1823.

La poursuite appartient aussi à l'administration forestière, quand le délit a été commis dans un bois de l'État ou dans un bois communal soumis au régime forestier.

Il existe, aux principes que nous venons de poser, quelques exceptions que nous allons faire connaître. Les raisons qui ont fait interdire la chasse lorsqu'elle pourrait être nuisible aux récoltes, ne s'appliquent pas aux lacs, étangs et forêts, ni aux terrains séparés par des murs et des haies vives, des héritages d'autrui. Aussi les propriétaires peuvent-ils, dans ces différents cas, chasser ou faire chasser sur leurs propriétés à quelque époque que ce soit, mais sous la condition de ne point employer de chiens courants, dans les bois et forêts, aux époques pendant lesquelles la chasse est interdite. On ne pouvait non plus laisser les récoltes exposées à la dévastation du gibier et des bêtes fauves; de là, la faculté donnée à tous les propriétaires et même aux fermiers de détruire le gibier, à quelque époque et sur quelque terrain que ce soit, en se servant de filets et autres engins qui ne puissent pas nuire aux fruits de la terre, comme aussi de repousser avec des armes à feu les bêtes fauves qui se répandraient dans leurs récoltes (1).

On pourrait se demander si, dans ce dernier cas, le propriétaire ou le fermier devrait justifier d'un permis de *port d'armes*. Nous ne le pensons pas; le permis de port d'armes, comme nous l'avons déjà dit, n'est exigé que pour la chasse, et dans toutes les autres

(1) Loi du 28-30 avril 1790, art. 13, 14, 15. Un arrêt de la Cour de cassat. du 3 nov. 1831 décide que le fait de chasse avec filets, en temps prohibé, par d'autres que les propriétaires ou fermiers, constitue un délit qui doit être poursuivi d'office.

circonstances il est loisible à chacun de s'armer pour sa défense personnelle et pour celle de ses propriétés. Il s'agit évidemment ici de la défense de la propriété dévastée par des bêtes fauves : le propriétaire qui *les repousse*, et nous croyons même pouvoir dire qui *les détruit* avec des armes à feu, ne fait qu'user d'un droit dont l'exercice n'est assujéti par la loi à aucune condition ; c'est ainsi qu'il n'est pas nécessaire de se munir d'un permis de port d'armes pour détruire les animaux féroces, tels que les loups. Sans doute il pourrait se faire que, sous le prétexte de détruire des bêtes fauves, on se livrât à la chasse ; mais ce serait alors une question de fait dont la solution serait laissée à la prudence des tribunaux.

La même question se présente à l'égard des personnes qui chassent dans des propriétés closes. Le décret du 4 mai 1812 ne fait explicitement aucune distinction ; il punit quiconque *est trouvé chassant*, et ne justifiant pas d'un permis de port d'armes de chasse. Cependant il résulte de son texte même, qu'il ne doit point s'appliquer aux personnes qui, du consentement du propriétaire, chassent dans un endroit clos de murs ou de haies vives ; car les mots *est trouvé* ne peuvent s'entendre que des individus parcourant la campagne, desquels peut librement s'approcher un garde-chasse, et non de ceux qui chassent dans un endroit clos dont l'entrée est interdite à toute personne qui n'a pas la permission du propriétaire. La Cour de cassation n'admet l'exception que comme une conséquence du principe qui permet aux citoyens de conserver des armes pour leur défense, et elle la limite au cas où l'usage de ces armes a lieu dans les terrains clos, tenant immédiatement à la maison

d'habitation et n'en étant séparés par aucun terrain intermédiaire (1).

Une prohibition de chasse d'une nature toute particulière est établie non-seulement à l'égard des domaines de la liste civile, ce qui ne serait qu'une conséquence des principes que nous venons de poser, mais aussi à l'égard des terres enclavées dans ces domaines (2). La chasse ne peut également avoir lieu dans les forêts de l'État et des communes sans autorisation (3). La loi de finances du 21 avril 1832, article 5, prescrit la mise en adjudication de la chasse dans les forêts de l'État, et une ordonnance des 24 juillet et 18 août 1832 a déterminé le mode de l'adjudication et les droits qu'elle attribue aux adjudicataires ; mais l'application de la loi du 21 avril 1832 ayant prouvé que dans beaucoup de départements le produit des locations était très-faible, et que les dommages que l'on causait aux forêts en chassant étaient fort considérables, l'art. 5 de la loi de finances du 14 avril 1833 a substitué une disposition *facultative* à une disposition *impérative* ; de telle sorte que l'administration ne doit aujourd'hui concéder le droit de chasse dans les forêts de l'État, qu'autant que cette concession présente plus d'avantages que d'inconvénients. Il résulte aussi de l'esprit de la loi que la concession ne doit jamais être faite gratuitement. Quant aux bois communaux, un décret du 25 prairial an XIII autorise les maires à en affermer le droit de

(1) Cour de cass. arrêt du 13 avril 1833.

(2) Lois des 28-30 avril, art. 16, et 23-25 juill. 1790 ; arrêté du 28 vend. an v ; arrêt de la Cour de Paris, 2 juin 1814. Cependant, si le gibier se multipliait trop, et causait des dégâts aux propriétaires, ils auraient l'action en dommages-intérêts.

(3) Loi du 28 vend. an v.

chasse, à la charge de faire approuver la mise en ferme par le préfet et par le ministre de l'intérieur.

257. Le besoin de détruire les animaux nuisibles, et principalement les loups, a donné lieu à une institution qu'il est utile de faire connaître. Il existe dans chaque département des *lieutenants de louveterie* dont les fonctions honorifiques consistent à détruire les loups par tous les moyens possibles. Ils sont obligés d'entretenir à leurs frais un équipage de chasse, et de se procurer les pièges nécessaires à la destruction des loups. Ils jouissent, en échange de ces charges, de quelques prérogatives, dont la principale consiste à pouvoir chasser deux fois par mois le sanglier au courre dans les forêts de l'État. Quand les lieutenants de louveterie ou les conservateurs des forêts jugent qu'il est utile de faire des battues, ils en font la demande au préfet, qui peut lui-même provoquer cette mesure. Ces chasses sont commandées et dirigées par les lieutenants de louveterie, qui, de concert avec le préfet et le conservateur des forêts, fixent le jour, déterminent le lieu de la chasse et le nombre d'hommes qu'on y emploiera. On dresse procès-verbal de chaque battue, du nombre et de l'espèce des animaux qui ont été détruits. L'art. 5 de l'arrêté du 19 pluv. an v autorise les préfets à permettre aux particuliers de leur département, qui ont des équipages pour la chasse des animaux nuisibles, de s'y livrer en tout temps, sous l'inspection et la surveillance des agents forestiers (1).

258. En outre, tous les habitants sont invités à tuer les loups sur leurs propriétés; et, pour encourager la destruction de ces animaux dangereux, il est

(1) Ord. de 1600, 1601, 1669. Voir ord. du 28 août 1814, 24 juill. et 18 août 1822; arrêtés des 28 vend. an v, 19 pluv. an v, 9 fruct. an xii.

accordé des primes dont le taux, après plusieurs variations, a été fixé, par la circulaire du ministre de l'intérieur du 9 juillet 1818, à 18 fr. par louve pleine, 15 fr. par louve non pleine, 12 fr. par loup et 6 fr. par louveteau. La présentation du loup détruit se fait au maire de la commune, qui en dresse un procès-verbal, constatant le nom du destructeur, l'âge et le sexe de l'animal tué, avec la mention que ces vérifications ont été faites par lui. On joint à ce procès-verbal *le contrôle* de l'animal, c'est-à-dire une partie du corps qui permette de le reconnaître : ce contrôle varie suivant les usages et les distances ; dans tous les cas, la patte droite antérieure et les deux oreilles de l'animal tué doivent en faire partie. On doit prendre des mesures pour que les mêmes contrôles ne puissent pas servir plusieurs fois (1).

CHAPITRE V.

DE LA LIBERTÉ D'INDUSTRIE ET DES MODIFICATIONS QU'ELLE REÇOIT.

SECTION I^{re}. — PROFESSIONS DONT L'EXERCICE EST SOUMIS À L'ACCOMPLISSEMENT DE FORMALITÉS PARTICULIÈRES.

SOMMAIRE.

- 259. *La liberté d'industrie est de droit naturel.*
- 260. *Des maîtrises et jurandes, et de leurs inconvénients.*
- 261. *Abolition des maîtrises et jurandes.*

(1) V. la loi du 10 mess. an v, avec les circulaires du ministre de l'intérieur des 25 sept. 1807 et 9 juill. 1818.

- 262. *Professions non libres. — Avocats.*
- 263. *Médecins, officiers de santé et sages-femmes.*
- 264. *De l'exercice illégal de la médecine.*
- 265. *Des pharmaciens et de l'exercice illégal de la pharmacie.*
- 266. *Des herboristes.*
- 267. *Règlements pour les entreprises d'eaux minérales.*
- 268. *Des imprimeurs et des libraires.*
- 269. *Exercice de la librairie sans brevet.*
- 270. *Des crieurs, colporteurs et chanteurs publics.*
- 271. *Des théâtres de Paris et de ceux des départements.*

259. L'homme trouve dans le monde matériel qui l'entoure les moyens de satisfaire à tous ses besoins physiques : mais, soumis à la loi du travail, ce n'est qu'à force de sueurs qu'il peut produire la plupart des choses nécessaires à la vie ; et c'est à l'aide d'un travail perfectionné par l'expérience et par l'étude des lois de la nature, qu'il parvient à se procurer le bien-être qui est le partage des peuples dont la civilisation est avancée. Une société bien organisée doit donc favoriser le travail qui crée, l'industrie qui facilite le travail, et le commerce qui réunit les productions les plus diverses des lieux les plus éloignés, pour les mettre à la portée du plus humble consommateur. La liberté de l'industrie et du commerce, qui est une conséquence de la loi naturelle, est aussi l'un des principes les plus féconds de l'économie politique.

260. Toutefois ce principe, comme beaucoup d'autres, a été longtemps méconnu, et ce n'est que depuis la révolution de 1789 qu'il a été consacré par nos lois. Avant cette époque, une foule de règlements de toute espèce entravaient l'industrie, et restreignaient l'un des droits les plus sacrés de l'homme, celui de vivre de son travail.

Les institutions industrielles et commerciales antérieures à 1789, comme la plupart des institutions de cette époque, devaient leur origine à des circonstances qui n'existaient plus, à des idées vraies poussées trop loin dans l'application. Elles ne continuaient à subsister que par suite d'une organisation puissante qui liait à l'existence des abus une foule d'intérêts divers. Leur point de départ était l'esprit d'association, naturel aux hommes qui ont des idées ou des intérêts communs, et qui ont besoin de s'entendre pour se communiquer les unes, et pour défendre les autres. Dans un temps où l'individu isolé ne rencontrait nulle part au-dessus de lui une protection suffisante, il la cherchait autour de lui et la trouvait dans l'association. Aussi voyons-nous que les corporations industrielles se forment dans le même temps, et ont la même organisation que les associations communales. Mais il est malheureusement dans la nature égoïste de l'homme de transformer les institutions protectrices des droits de tous, dans un monopole qui ne profite plus qu'à quelques privilégiés. C'est ainsi que par l'établissement des *maîtrises*, l'exercice des diverses professions était restreint à un nombre limité de *maîtres*, qui n'obtenaient ce titre qu'en accomplissant des conditions nombreuses et difficiles, de telle sorte que la plupart des industriels étaient obligés de se mettre aux gages des maîtres sous le titre de compagnons.

Les règlements des corporations industrielles, qui tantôt émanaient d'elles-mêmes, tantôt leur étaient donnés par les souverains, étaient de deux espèces : les uns concernaient l'organisation même de la corporation ; les autres prescrivaient des préceptes de fabrication, et établissaient la police de l'industrie : ces derniers avaient un but fort louable, c'était d'em-

pêcher l'industrie de dégénérer, et de garantir la bonté des produits qu'on livrait aux consommateurs. Mais, si d'un côté ils produisirent quelques bons résultats dans l'enfance de l'industrie, ils apportèrent plus tard des obstacles insurmontables aux progrès qu'elle pouvait faire : ils empêchaient toute amélioration dans la qualité, toute diminution dans le prix des objets manufacturés, et plaçaient la France dans une position d'infériorité vis-à-vis les peuples chez lesquels n'existaient pas les mêmes entraves ; souvent des inventions nouvelles, que leurs auteurs n'avaient pu mettre en pratique, étaient portées chez les étrangers. « Ainsi, dit le rapporteur de la loi du 7 janvier 1791, relative aux auteurs des découvertes utiles, le balancier pour frapper les médailles fut imaginé en 1615 par Nicolas Briot, qui, ne pouvant le faire adopter en France, trouva plus d'accès en Angleterre ; et, sans l'autorité du chancelier Séguier, peut-être l'usage du balancier nous serait-il encore inconnu. Le moulin à papier et à cylindre, inventé en France en 1630, fut porté en Hollande, et n'est revenu que depuis peu dans sa véritable patrie. Le métier à bas fut d'abord inventé à Nîmes ; l'inventeur, contrarié en France, passa en Angleterre, où il fut magnifiquement récompensé... Les Anglais nous doivent de même une matrice pour la monnaie, un métier à gaze, la teinture du coton en rouge, et plusieurs autres découvertes dont les auteurs n'ont pas été prophètes dans leur pays. »

L'improbation des hommes les plus éminents sous le rapport de l'économie politique n'avait point manqué au système des maîtrises, non plus que les doléances du tiers-état. Sully met au nombre des causes propres à amener la ruine ou l'affaiblissement des

monarchies, « les monopoles, principalement sur le » blé; le négligement du commerce, du trafic, du » labourage, des arts et métiers;... l'attachement opiniâtre à des usages indifférents ou abusifs; la multiplicité des édits embarrassants et des règlements » inutiles. » Colbert, qui pendant sa vie a fait tant d'efforts pour régénérer les règlements surannés qu'il avait trouvés en vigueur, propose formellement, dans son Testament politique, d'abolir tous les règlements qui établissaient des conditions à l'admission des marchands dans les corporations. Les cahiers rédigés par le tiers-état, lors des États-Généraux de 1614, contiennent aussi des vœux de liberté.

261. Turgot est le premier ministre qui ait osé attaquer directement ces abus, et tenté de les réformer par le célèbre édit de février 1776. Dans le préambule de cet édit, il pose en principe que le travail et l'industrie sont des droits naturels dont l'exercice doit être garanti à tous les hommes; il énumère ensuite les inconvénients du système qu'il veut abroger. Il n'est point inutile de jeter un coup d'œil sur le résultat des institutions qui, pendant longtemps, ont été considérées comme des moyens de protection pour le commerce et l'industrie.

« Dans presque toutes les villes de notre royaume, porte le préambule, l'exercice des différents arts et métiers est concentré dans les mains d'un petit nombre de maîtres réunis en communautés, qui peuvent seuls, à l'exclusion de tous les autres citoyens, fabriquer ou vendre les objets de commerce particulier dont ils ont le privilège exclusif; en sorte que ceux de nos sujets qui, par goût ou par nécessité, se destinent à l'exercice des arts et métiers, ne peuvent y parvenir qu'en acquérant la maîtrise, à laquelle ils ne sont reçus

qu'après des épreuves aussi longues et aussi nuisibles que superflues, et après avoir satisfait à des droits et des exactions multipliées, par lesquelles une partie des fonds dont ils auraient eu besoin pour monter leur commerce ou leur atelier, ou même pour subsister, se trouve consommée en pure perte.

» Ceux dont la fortune ne peut suffire à ces pertes sont réduits à n'avoir qu'une subsistance précaire sous l'empire des maîtres, à languir dans l'indigence, ou à porter hors de leur patrie une industrie qu'ils auraient pu rendre utile au pays.

» Toutes les classes de citoyens sont privées du droit de choisir les ouvriers qu'ils voudraient employer, et des avantages que leur donnerait la concurrence pour le bas prix et la perfection du travail. On ne peut souvent exécuter l'ouvrage le plus simple, sans recourir à plusieurs ouvriers de communautés différentes; sans essuyer les lenteurs, les infidélités, les exactions que nécessitent ou favorisent les prétentions de ces différentes communautés et les caprices de leur régime arbitraire et intéressé.

» Ainsi les effets de ces établissements sont, à l'égard de l'État, une diminution inappréciable de commerce et de travaux industriels; à l'égard d'une nombreuse partie de nos sujets, une perte de salaire et de moyens de subsistance; à l'égard des habitants des villes en général, l'asservissement à des privilèges exclusifs dont l'effet est absolument analogue à celui d'un monopole effectif : monopole dont ceux qui l'exercent contre le public, en travaillant et vendant, sont eux-mêmes les victimes, dans tous les moments où ils ont, à leur tour, besoin des marchandises ou du travail d'une autre communauté. »

Après avoir fait observer que le fisc profitait de l'abus des maîtrises, le préambule ajoute :

« C'est sans doute l'appât de ces moyens de finance qui a prolongé l'illusion sur le préjudice immense que l'existence des communautés cause à l'industrie, et sur l'atteinte qu'elle porte au droit naturel (1).

» Cette illusion a été portée, chez quelques personnes, jusqu'au point d'avancer que le *droit de travailler* était un *droit royal* que le prince pouvait vendre et que les sujets devaient acheter.

» Nous hâtons de rejeter une pareille maxime.

» Dieu en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait, du droit de travailler, la propriété de tout homme; et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes. »

La France, en 1776, n'était pas encore mûre pour une réforme complète : Turgot succomba dans la lutte qu'il soutenait contre les préjugés et les intérêts (2); il fut obligé de quitter le ministère, et son édit fut remplacé dans la même année par un autre édit qui rétablissait à peu près l'ancien système, auquel cependant il faisait des améliorations de détail. Mais le mal existait toujours; l'industrie souffrait de toutes

(1) L'expérience a prouvé que le fisc lui-même se trompait dans ses calculs; car, d'après les recherches de M. de Boislandry, dans son ouvrage intitulé : *Examen des principes les plus favorables aux progrès de l'agriculture, des manufactures et du commerce en France*, tom. 2, p. 41, les maîtrises procuraient au plus deux millions au gouvernement; et aujourd'hui que chacun peut librement exercer une profession industrielle en payant une patente, le produit de cette taxe est évalué à 34,858,000 pour l'année 1838; il faut y joindre la taxe des brevets d'invention, évaluée à 350,000; total : 35,208,000. (V. le budget des recettes de 1838, loi du 20 juill. 1837.)

(2) La justice rigoureuse aurait exigé qu'on indemnisa ceux qui avaient acquis à prix d'argent les privilèges qu'on abolissait,

les entraves que l'on voulait lui imposer. Il fallut la révolution de 1789 pour faire passer dans les lois le principe de la liberté. Le décret du 4 août supprima les maîtrises et les jurandes, avec beaucoup d'autres abus qui avaient résisté jusque-là à toutes les attaques. Cette suppression, qui fut répétée dans plusieurs lois successives (1), fait aujourd'hui la base de notre législation. La loi du 17 mars 1791 pose en principe qu'il est libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouve bon, sauf à prendre une *patente* qui ne peut être refusée à tous ceux qui en acquittent les droits (2). Les art. 414, 415, 416 du Code pénal punissent les coalitions des maîtres contre les ouvriers, et les coalitions des ouvriers contre les maîtres; les art. 419 et 420, les manœuvres frauduleuses qui ont pour but de faire changer le prix des denrées.

Le principe de la *liberté d'industrie* reçoit cependant une limitation naturelle dans le respect dû à la propriété et dans l'intérêt bien constaté de la société. Notre législation y a fait en outre plusieurs dérogations moins bien motivées, et qui, ne reposant dans le principe que sur des intérêts de fiscalité, ont donné naissance à des droits privés qu'on ne peut méconnaître. Nous allons examiner ces différentes restrictions; nous indiquerons ensuite les cas où la loi intervient, soit pour faciliter les transactions, soit pour en garantir la fidélité, soit pour surveiller les industries dont l'exercice pourrait offrir des dangers. Nous traiterons des brevets d'invention et des autres

(1) Décrets des 14 déc. 1789, 27 juin 1790; lois des 17 mars 1791, 14-17 juin 1791; const. de l'an III.

(2) Loi du 17 mars 1791, art. 7.

droits analogues , quand nous nous occuperons de la propriété ; et des monopoles réservés au gouvernement , quand nous parlerons des contributions indirectes.

262. S'il n'y a pas d'inconvénients graves à laisser tout individu fonder une fabrique , entreprendre un commerce à ses risques et périls , il y en aurait beaucoup à livrer la fortune des familles , la santé et la vie des citoyens , à l'ignorance présomptueuse ou au charlatanisme. Il ne s'agit plus , en effet , de quelques procédés de fabrication plus ou moins bons , de quelques produits plus ou moins parfaits ; il s'agit des intérêts les plus graves que l'on ne saurait trop protéger. Telles sont les considérations qui ont déterminé à exiger des études spéciales et des conditions de capacité des personnes qui veulent remplir certaines professions. Tout ce que le respect pour la liberté peut exiger ici , c'est que l'entrée de ces professions ne soit subordonnée qu'à des conditions de capacité que tout le monde puisse remplir. C'est ce principe qui sert de base aux règlements particuliers dont nous allons parler.

L'avocat est le dépositaire des secrets des familles , il est chargé de la défense de leurs intérêts ; il doit donc présenter une double garantie de moralité et d'instruction : de là l'organisation des avocats en une corporation qui a reçu le nom d'*ordre*. La réception d'un avocat est subordonnée à l'obtention de lettres de licence , qui ne sont accordées qu'après trois années d'études dans une faculté de droit et lorsque le candidat a satisfait à plusieurs examens (1). Le licencié en droit qui veut être reçu avocat se présente au procureur général et lui exhibe son diplôme. La réception

(1) Loi du 22 vent. an xii ; art. 24, 29 et suiv.

a lieu en audience publique de la Cour royale, sur la présentation d'un ancien avocat et sur les conclusions du ministère public; le récipiendaire prête un serment ainsi conçu :

« Je jure d'être fidèle au Roi et d'obéir à la Charte
 » constitutionnelle, de ne rien dire ou publier,
 » comme défenseur ou comme conseil, de contraire
 » aux lois, aux règlements, aux bonnes mœurs, à la
 » sûreté de l'Etat et à la paix publique, et de ne
 » jamais m'écarter du respect dû aux tribunaux et
 » aux autorités publiques (1). »

Il existe auprès de chaque Cour royale et de chaque tribunal de première instance, un tableau sur lequel sont inscrits les noms des avocats qui s'établissent auprès de cette Cour ou de ce tribunal. D'après l'ordonnance du 20 novembre 1822, les avocats inscrits au tableau d'une Cour royale ne pouvaient plaider hors du ressort de la Cour sans une autorisation du garde des sceaux, et les avocats attachés à un tribunal ne pouvaient plaider que devant la Cour d'assises et les tribunaux du département : ces restrictions, que rien ne justifiait, ont été avec raison abolies par l'ordonnance du 27 août 1830. Aujourd'hui tout avocat inscrit au tableau a le droit de plaider devant toutes les Cours royales et tous les tribunaux du royaume sans avoir besoin d'autorisation, sauf un cas d'exception établi par l'art. 295 du Code d'instruction criminelle, auquel une ordonnance n'a pu déroger (2).

La corporation formée des avocats inscrits sur le même tableau est présidée par un *bâtonnier*, et régie par un *conseil de discipline*; le bâtonnier et

(1) Ord. du 20 nov. 1822, art. 38;

(2) Ord. du 27 août 1830, art. 4.

les membres du conseil sont élus directement chaque année par l'assemblée de l'ordre, composée de tous les avocats inscrits au tableau (1). Le bâtonnier est chef de l'ordre et préside le conseil de discipline. Les attributions de ce conseil consistent : 1° à prononcer sur les difficultés relatives à l'inscription au tableau ; 2° à exercer la surveillance que l'honneur et les intérêts de l'ordre rendent nécessaire ; 3° à appliquer, quand il y a lieu, les mesures de discipline autorisées par les règlements : ces mesures sont l'avertissement, la réprimande, l'interdiction temporaire pour une année au plus, la radiation du tableau ; elles ne peuvent être prises sans que l'avocat ait été entendu, ou appelé avec délai de huitaine. En cas d'interdiction temporaire ou de radiation, l'avocat condamné peut interjeter appel devant la Cour royale ; ce droit appartient également au procureur général, et doit être exercé dans les dix jours de la communication, donnée à l'un et à l'autre par le bâtonnier, de la décision du conseil de discipline (2). Les Cours et les tribunaux peuvent aussi réprimer les fautes commises à leur audience par les avocats (3).

Le licencié qui, après avoir prêté serment, a été revêtu du titre d'avocat, ne peut exercer devant une Cour ou un tribunal sans s'être fait admettre sur le *tableau des avocats* ; son admission doit être précédée d'un temps d'épreuve ou de *stage* qui dure trois ans, et qui peut même être prolongé par le conseil de discipline, sous la surveillance duquel sont placées

(1) Ord. du 27 août 1830, art. 1, 2 et 3.

(2) Ord. du 20 nov. 1822, art. 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 ; *id.* du 17 août 1830, art. 1 et 2.

(3) Ord. du 20 nov. 1822, art. 16 et 43 ; Code de proc. civile, art. 90 et 1036 ; Cod. pén. art. 377 ; décret du 30 mars 1808, art. 102 ; loi du 17 mai 1819, art. 23.

la conduite et les mœurs des avocats stagiaires. Les avocats stagiaires ne peuvent plaider ni écrire dans aucune cause avant l'âge de 22 ans, sans un certificat de deux membres du conseil de discipline, attestant leur assiduité aux audiences (1).

263. Il faut placer dans une même catégorie *les médecins, les chirurgiens, officiers de santé, et les sages-femmes, pharmaciens et herboristes.*

Nul ne peut embrasser la profession de médecin, de chirurgien, d'officier de santé, s'il n'a été examiné et reçu dans les formes déterminées par la loi. Il existe pour les médecins deux degrés de capacité, celui d'*officier de santé* et celui de *docteur*. Les candidats pour le premier degré doivent, après un certain temps d'études, subir un examen devant un jury composé de deux docteurs domiciliés dans le département et d'un commissaire pris parmi les professeurs des écoles de médecine. Les candidats au doctorat sont assujétis à des études plus approfondies, et ils doivent prendre leurs grades dans les facultés de médecine (2).

Les officiers de santé ne peuvent s'établir que dans le département où ils ont été examinés par le jury, après s'être fait enregistrer au greffe du tribunal de première instance et au secrétariat de la sous-préfecture de leur arrondissement; ils ne peuvent pratiquer les grandes opérations chirurgicales que sous la surveillance et l'inspection d'un docteur, dans les

(1) Ord. du 20 nov. 1822, art. 30, 31, 32, 33, 34, 36. Nous parlerons des avoués, notaires, huissiers, etc., dans la section suivante, où nous traiterons des *offices vénaux*.

(2) Le gouvernement peut accorder aux médecins étrangers, gradués dans les universités étrangères, le droit d'exercer la médecine ou la chirurgie en France. Il peut aussi retirer l'autorisation accordée. Loi du 20 vent. an xi, t. 2, art. 4.

lieux où celui-ci est établi. Dans les cas d'accidents graves arrivés à la suite d'une opération exécutée hors de la surveillance et de l'inspection prescrites ci-dessus, il y a recours en indemnité contre l'officier de santé.

Les docteurs reçus dans les écoles de médecine peuvent exercer leur profession dans toutes les communes du royaume, à la charge seulement de présenter leur diplôme au greffe du tribunal et au secrétariat de la sous-préfecture. Ils exercent seuls, à l'exclusion des officiers de santé, les fonctions de médecins et chirurgiens jurés appelés par les tribunaux, celles de médecins en chef dans les hospices civils; eux seuls peuvent être chargés par les autorités administratives des objets de salubrité publique. Les listes des docteurs et des officiers de santé d'un département sont dressées tous les ans par le préfet, et envoyées au ministre de l'intérieur (1).

Les *sages-femmes* sont aussi assujéties à des conditions d'études. Elles subissent un examen devant le même jury que les officiers de santé, et il leur est délivré un diplôme qu'elles doivent faire viser au greffe du tribunal de première instance et au secrétariat de la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel elles ont été reçues et où elles doivent s'établir. Les *sages-femmes* ne peuvent employer les instruments, dans le cas d'un accouchement laborieux, sans appeler un médecin ou un chirurgien (2). s'

264. L'exercice illégal de la médecine ou des accouchements est puni d'une amende qui doit être prononcée par les tribunaux (3). Un avis du Conseil

(1) V. loi du 29 vent. an xi, art. 2, 15, 16, 17, 18, 24, 26, 27, 29.

(2) Loi du 29 vent. an xi, art. 31, 32, 33, 34.

(3) *Id.* art. 25 et 30.

d'état, du 8 vendémiaire an xiv, contient une interprétation de la loi que nous croyons conforme à son esprit. Voici dans quelles circonstances cet avis a été rendu. Le ministre des cultes exposait à l'Empereur que les prêtres, curés ou desservants, éprouvaient des désagrémens à raison des conseils et des soins qu'ils donnaient à leurs paroissiens malades ; il demandait l'autorisation d'écrire aux préfets que l'intention de l'Empereur n'était pas que les curés fussent troublés *dans l'aide qu'ils donnent à leurs paroissiens par leurs secours et leurs conseils dans leurs maladies, pourvu qu'il ne s'agit d'aucun accident qui intéressât la santé publique.* Le Conseil d'état, sur le renvoi qui lui fut fait par l'Empereur du rapport du ministre, prit l'avis suivant :

« Le Conseil d'état est d'avis qu'en se renfermant dans les limites tracées dans le rapport du ministre des cultes ci-dessus analysé, les curés ou desservants n'ont rien à craindre des poursuites de ceux qui exercent l'art de guérir, ou du ministère public chargé du maintien des réglemens, puisqu'en donnant seulement des conseils et des soins gratuits, ils ne font que *ce qui est permis à la bienfaisance et à la charité de tous les citoyens*, ce que nulle loi ne défend, ce que la morale conseille, ce que l'administration provoque ; et qu'il n'est besoin, pour assurer la tranquillité des curés et desservants, d'aucune mesure particulière (1). »

Cet avis ne s'applique pas seulement, comme plusieurs personnes l'ont pensé, aux prêtres, curés et desservants, mais encore à tous les citoyens. Les tribunaux sont donc appelés, dans le cas de poursuites, à

(1) V. pour connaître la force de cet avis, n° 71 *suprà*.

distinguer les actes de pure bienfaisance, qui ne présentent aucun danger pour la santé publique, de l'exercice illégal de la médecine.

265. L'exercice de la profession de *pharmacien* est soumis à des conditions analogues à celles énumérées ci-dessus. Nul ne peut obtenir de patente pour exercer la pharmacie, ouvrir une officine, préparer, vendre ou débiter aucun médicament, s'il n'a été reçu soit dans une école de pharmacie, soit par un jury. Ceux qui ont été reçus dans une école peuvent s'établir dans tout le royaume, les autres seulement dans l'étendue du département où ils ont été reçus. Ils doivent dans tous les cas présenter leurs titres au greffe des tribunaux de première instance dans le ressort desquels ils s'établissent. Les pharmaciens ne peuvent livrer ou débiter des préparations médicales ou drogues composées, que d'après la prescription qui en est faite par des docteurs en médecine ou en chirurgie ou par des officiers de santé, et sur leur signature. Ils ne peuvent vendre aucun remède secret, et ils doivent se conformer, pour les préparations ou compositions qu'ils exécutent, aux formules insérées et décrites dans les dispensaires et formulaires rédigés par les écoles de médecine. Ils ne peuvent faire, dans les mêmes lieux ou officines, aucun autre commerce ou débit que celui des drogues et préparations médicales (1).

Une exception aux règles ci-dessus est établie en faveur des sœurs de charité des hospices ou des établissements de secours à domicile : elles sont autorisées à préparer elles-mêmes les médicaments dont la préparation est si simple qu'elle n'exige pas de connaissances pharmaceutiques bien étendues, mais

(1) Loi du 21 germ. an xi, art. 23, 23, 24, 25, 27, 32, 38; en cas de décès d'un pharmacien, voir art. 41.

elles ne peuvent préparer de médicaments officinaux ; il leur est défendu de vendre des médicaments au public , à moins d'une autorisation particulière (1).

266. Les individus qui se destinent à la profession d'*herboriste* doivent subir , devant une des écoles de pharmacie ou devant un jury , un examen qui prouve qu'ils connaissent les plantes médicinales ; le certificat d'examen est enregistré comme ceux des pharmaciens et des médecins (2).

267. Des raisons de santé publique ont prescrit des règles particulières relativement aux eaux minérales naturelles ou artificielles. Toute entreprise ayant pour objet de livrer ou d'administrer des eaux minérales au public , est soumise à l'autorisation préalable et à l'inspection d'hommes de l'art ; il n'y a d'excepté que le débit des eaux qui a lieu dans les pharmacies ; les autorisations sont délivrées par le ministre de l'intérieur , sur l'avis des autorités locales , accompagné , pour les eaux minérales naturelles , de leur analyse , et pour les eaux minérales artificielles , des formules de leur préparation. L'inspection des établissements d'eau minérale est confiée à des docteurs en médecine ou en chirurgie , nommés par le ministre de l'intérieur. La fabrication des eaux minérales artificielles ne peut être faite qu'avec l'autorisation du gouvernement. Ceux qui veulent l'obtenir doivent justifier de connaissances nécessaires pour une telle entreprise , et présenter pour garant un pharmacien légalement reçu ; ils ne peuvent s'écarter , dans leur fabrication , des formules approuvées par le ministre de l'intérieur. Les dépôts d'eau minérale sont assujétis aux mêmes obligations.

(1) Instr. minist. du 28 vent. an x.

(2) Loi du 21 germ. an xi, art. 37 ; voir arrêté du 25 thermidor an xi, art. 43, 44, 45 et 46.

Les eaux sont surveillées, à leur départ et à leur arrivée, par des inspecteurs, excepté quand elles sont adressées à des pharmaciens ou à des particuliers (1).

268. Les prohibitions dont nous venons de parler sont destinées à protéger la fortune, la santé et la vie des citoyens; il en est d'autres qui sont basées sur des considérations d'un ordre plus élevé, et dont le but est de garantir la société de la contagion qui résulte de la corruption des mœurs. Les agents de cette corruption peuvent être *des livres, des dessins, des représentations théâtrales*; de là des mesures préventives que nous allons faire connaître.

Les lois de 1794 avaient rendu libres les professions *d'imprimeur et de libraire*; une première dérogation à ce principe a été apportée par un décret du 5 février 1810, qui décide que le nombre des imprimeurs est fixé par le gouvernement. La loi du 24 octobre 1814, dont le titre 2 est encore en vigueur, veut que nul ne puisse exercer la profession d'imprimeur et de libraire, s'il n'est breveté et assermenté. Les brevets sont délivrés par le ministre de l'intérieur, sur des certificats de bonnes vie et mœurs; ils sont enregistrés au tribunal civil du domicile de l'impétrant. Une ordonnance du 8 octobre 1817 étend l'application de cette loi aux imprimeurs lithographes. Le brevet peut être retiré aux imprimeurs et libraires qui ont été convaincus, par un jugement, de contravention aux lois et aux règlements.

269. Une peine très-grave, celle de 10,000 francs d'amende et de 6 mois de prison, est prononcée contre

(1) V. ord. du 18 juin 1823, pour connaître la législation sur les eaux minérales, et loi du 24 août 1790; arrêtés des 29 floréal an vii, 3 floréal an viii, 6 niv. an xi; loi du 21 germ. an xi; décret du 30 prair. an xii; arrêté du 3 vend. an vi.

les possesseurs et dépositaires d'imprimeries clandestines (1). Mais la loi du 21 octobre 1814, tout en imposant aux libraires l'obligation de se munir d'un brevet, n'a prononcé aucune peine contre l'exercice illégal de la librairie; les tribunaux appliquèrent la peine de 500 fr. d'amende portée par l'article 4 du titre 2 de l'arrêté de règlement du 28 février 1723. De vives discussions s'étant élevées sur l'abrogation de cet arrêté, la jurisprudence des Cours et des tribunaux se divisa : la Cour de cassation fut deux fois appelée à prononcer dans la même affaire, entre les mêmes parties et sur les mêmes moyens; deux fois elle déclara le règlement applicable : la même affaire ayant été portée une troisième fois devant elle, il y eut lieu à un référé au Conseil d'état qui devait, conformément au décret du 16 septembre 1807, prononcer par voie d'interprétation. Il résulta de ce référé une ordonnance du Roi du 1^{er} septembre 1827, qui déclara applicable la peine portée par le règlement de 1723.

Depuis cette époque, la même question s'étant présentée de nouveau, la Cour de cassation a réformé son ancienne jurisprudence, en décidant le 13 février 1836, sur les conclusions de M. le procureur général Dupin, que le règlement de 1723 a été virtuellement abrogé par l'art. 2 de la loi du 17 mars 1794, et n'a été remis en vigueur ni par le décret du 5 fév. 1810, ni par la loi du 21 octobre 1814; que l'art. 11 de cette dernière loi, qui exige un brevet pour l'exercice de la librairie, ne contenant point la sanction pénale de sa disposition, son infraction ne peut, dans l'état actuel de la législation, entraîner contre les contrevenants l'application d'aucune peine.

(1) Loi du 21 oct. 1814, art. 11, 12 et 13; voir aussi décret du 5 févr. 1810.

Quoique les brevets soient personnels, il peut être accordé aux imprimeurs et aux libraires d'une moralité éprouvée la faculté d'avoir un second établissement à titre de succursale dans la même commune que l'établissement principal, et sous la condition qu'il sera toujours ouvert, comme les autres ateliers ou magasins, aux agents de l'administration. Une autre exception a été établie en faveur de la veuve d'un libraire, qui peut continuer à jouir du brevet de son mari tant qu'elle reste en état de viduité (1).

Un imprimeur doit, avant d'imprimer un écrit ancien ou nouveau, en faire la déclaration, à Paris, à la direction de la librairie; dans les départements, au secrétariat de la préfecture : il n'y a d'exception que pour les impressions qui ont lieu pour le compte de l'administration, pour les imprimés qui ne sont pas susceptibles d'être répandus dans le commerce, et pour les factures, mémoires ou requêtes sur procès, quand ils sont signés d'un avocat ou d'un officier ministériel. Chaque imprimeur doit avoir un livret coté et paraphé par le maire, sur lequel il inscrit par ordre de date, et sous une série de numéros, le titre de tous les ouvrages qu'il se propose d'imprimer, le nombre des feuilles, des volumes, des exemplaires, et le format de l'édition (2).

Tous les exemplaires de l'écrit doivent porter le vrai nom et la vraie demeure de l'imprimeur; ils ne peuvent être mis en vente ni publiés de quelque manière que ce soit avant le dépôt de deux exemplaires au ministère de l'intérieur, et dans les départements au

(1) Lettre du ministre de l'intér. 16 oct. 1822; arrêts de la Cour de cass. des 4 mai 1823, 2 juin 1827.

(2) Loi du 21 oct. 1814, art. 14; ord. du 24 oct. 1814, art. 2, 3; circui. du ministre de l'intér. du 16 juin 1813.

secrétariat de la préfecture (1). S'il s'agit de dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes, emblèmes, de quelque nature que ce soit, outre le dépôt qui est de trois épreuves, il faut encore l'autorisation du ministre de l'intérieur à Paris, et du préfet dans les départements (2).

270. Enfin la loi du 16 février 1834 exige, à peine d'emprisonnement, des individus qui veulent exercer, même temporairement, la profession de crieur, de vendeur ou distributeur, sur la voie publique, d'écrits, dessins ou emblèmes imprimés, lithographiés, autographiés, moulés, gravés, ou à la main, qu'ils aient obtenu l'autorisation préalable de l'autorité municipale. La même autorisation est exigée des chanteurs sur la voie publique.

271. Il faut distinguer, quant aux théâtres, ceux de la capitale et ceux des départements. A Paris, aucun théâtre ne peut s'établir sans la permission du Roi, sur le rapport qui lui en est fait par le ministre de l'intérieur. L'entrepreneur qui veut obtenir cette permission est tenu de justifier, devant le ministre de l'intérieur, de moyens suffisants pour exécuter ses engagements (3). Aucune nouvelle salle ne peut être construite, aucun déplacement d'une troupe, d'une salle dans une autre, ne peut avoir lieu sans une autorisation du Roi, sur le rapport du ministre de l'intérieur (4). Ce ministre peut assigner à chaque théâtre un genre de spectacle dans lequel il est tenu de se renfermer; il peut aussi interdire la représentation d'une pièce qu'il juge dangereuse.

(1) Loi du 21 oct. 1813, art. 15 et 17; ord. du 9 janv. 1828.

(2) Loi du 9 sept. 1835, art. 20.

(3) Décret du 8 juin 1806, art. 1, 2, 5 et 14.

(4) Décret du 29 juill. 1807, art. 3.

Dans les grandes villes du royaume, les théâtres sont fixés au nombre de deux ; dans les autres villes il ne peut y en avoir qu'un. Tous doivent être munis de l'autorisation du préfet, qui rend compte de leur situation au ministre de l'intérieur. Les troupes ambulantes ne peuvent subsister qu'avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, qui désigne les arrondissements qui leur sont destinés et en prévient les préfets (1).

Ces dispositions ayant paru insuffisantes, la loi du 9 septembre 1835 les a complétées, en décidant qu'il ne pourrait être établi, soit à Paris, soit dans les départements, aucun théâtre ni spectacle de quelque nature qu'ils soient, sans l'approbation préalable du ministre de l'intérieur à Paris, et des préfets dans les départements. La même autorisation est exigée pour les pièces qui y sont représentées. L'autorité peut toujours, pour des motifs d'ordre public, suspendre la représentation d'une pièce, et même ordonner la clôture provisoire du théâtre (2).

SECTION II. — DES OFFICES VÉNAUX.

SOMMAIRE.

272. *Des notaires.*

273. *Des avoués.*

274. *Des avocats aux Conseils du Roi et à la Cour de cassation.*

275. *Des huissiers.*

276. *Des commissaires-priseurs.*

277. *Des agents de change.*

278. *Des courtiers de marchandises.*

279. *Des courtiers d'assurances.*

(1) Décret du 8 juin 1806, art. 7 et 8.

(2) Loi du 9 sept. 1835, art. 21 et 22.

280. *Des courtiers interprètes ou conducteurs de navires.*

281. *Des courtiers de transport.*

282. *Des courtiers gourmets-piqueurs.*

283. *Résurrection de la vénalité des offices.*

283 bis. *Monopoles établis dans l'intérêt du trésor public. — Renvoi.*

272. Jusqu'ici nous avons parlé de professions dont l'entrée est subordonnée à des conditions de capacité, et qui sont ouvertes à tous ceux qui les remplissent, sans quelques rares exceptions. Nous allons nous occuper maintenant de fonctions érigées en *titres d'offices*, et conférées par l'autorité à un nombre limité d'individus revêtus d'un caractère légal, et qui ont seuls le droit de faire ou d'attester certains actes. Ces individus présentent, outre la garantie de capacité, une garantie pécuniaire résultant d'un cautionnement, plus une garantie morale résultant du choix qu'on a fait d'eux, et de la surveillance disciplinaire à laquelle ils sont soumis. L'énumération que nous allons faire des *offices* suffira pour indiquer à l'égard de chacun d'eux les raisons qui ont motivé son érection.

Des fonctionnaires publics, sous le nom de *notaires*, sont établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions. Ils exercent leurs fonctions, savoir : ceux des villes où est établie une Cour royale, dans l'étendue du ressort de la Cour ; ceux des villes où il n'y a qu'un tribunal de première instance, dans l'étendue du ressort de ce tribunal ; ceux des autres communes, dans l'étendue du ressort du tribunal de paix. Pour être admis aux fonc-

tions de notaire, il faut être âgé de 25 ans, justifier d'un temps de travail ou de stage chez un notaire, qui varie suivant les circonstances, et dont le gouvernement peut même dispenser ceux qui ont exercé des fonctions administratives ou judiciaires (1).

273. Il existe auprès de chaque Cour et de chaque tribunal un nombre déterminé d'officiers ministériels qui ont reçu le nom d'*avoués*, et qui ont le droit exclusif de postuler devant les tribunaux, c'est-à-dire, de rédiger tous les actes, et de remplir toutes les formalités prescrites par le Code de procédure. Pour être avoué, il faut être âgé de 25 ans, avoir suivi pendant un an un cours de Code civil et un cours de procédure civile et criminelle dans une faculté de droit, et avoir obtenu un certificat de capacité après un examen spécial, subi devant deux professeurs de la faculté; enfin, avoir travaillé cinq années comme clerc chez un avoué (2). Les avoués doivent fournir un cautionnement (3). Une chambre de discipline est organisée auprès de chaque Cour ou tribunal (4).

274. La loi du 27 ventôse an VIII avait établi des *avoués* auprès de la Cour de cassation comme auprès des autres tribunaux; un décret du 25 juin 1806 leur donna le titre d'*avocats*. Un autre décret du 11 juin 1806 avait créé des *avocats* au Conseil d'état, auxquels une ordonnance du 29 juin 1814 donna le titre d'*avo-*

(1) Loi du 25 vent. an XI, art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 35 et suiv., 42; voir pour le régime du notariat, *id.* art. 37 et suiv.

(2) Loi du 27 vent. an VIII, art. 93, 94; *id.* du 22 vent. an XII, art. 26. Il résulte d'une décision du garde des sceaux, insérée au *Journal des Avoués*, qu'il suffit de trois années de stage si le candidat est licencié ou docteur.

(3) Loi du 27 vent. an VIII, art. 97.

(4) V. arrêtés du 13 frim. an IX, du 2 therm. an X; décret du 17 juill. 1806; loi du 30 mars 1809, art. 102 et 103.

cats aux Conseils du Roi. Enfin deux ordonnances des 13 novembre 1816 et 10 septembre 1817 ont réuni les *avocats aux Conseils* avec les *avocats à la Cour de cassation*, en rendant leurs attributions communes, et en leur donnant le titre d'*avocats aux Conseils du Roi et à la Cour de cassation*. Le nombre de ces avocats est de 60 ; ils doivent être licenciés et âgés de 25 ans au moins ; ils sont soumis à la juridiction d'un conseil de discipline (1), et versent un cautionnement comme les avoués, dont ils continuent à remplir les fonctions auprès du Conseil d'état et de la Cour de cassation (2).

275. Les actes de la justice sont exécutés par des officiers ministériels connus sous le nom d'*huissiers*. Il faut, pour être huissier, être âgé de 25 ans ; prouver qu'on a travaillé pendant deux ans au moins dans l'étude d'un notaire ou d'un avoué, ou chez un huissier, ou pendant trois ans au greffe d'une Cour royale ou d'un tribunal de première instance ; fournir une attestation de bonne conduite et de capacité, délivrée par la chambre de discipline des huissiers de l'arrondissement. Les corporations d'huissiers ont une organisation particulière déterminée par le décret du 14 juin 1813 (3).

276. Les prisées de meubles et les ventes publiques aux enchères sont faites, dans les chefs-lieux d'arrondissement et dans les villes de cinq mille âmes et au-dessus, par des *commissaires-priseurs* exclusivement à tous autres, et, dans les autres parties de l'arrondissement, en concurrence avec les notaires, greffiers et huissiers. Cette concurrence, pour ceux qui sont établis dans une ville qui n'est pas chef-lieu d'arrondis-

(1) Ord. du 10 sept. 1817.

(2) Loi du 27 vent. an VIII, art. 97.

(3) *V.* aussi ord. du 26 août 1822.

sement, se borne au canton. Les commissaires-priseurs doivent être âgés de 25 ans, ou avoir des dispenses d'âge (1).

Dans toutes les villes où il y a des bourses de commerce, la loi établit, pour les actes de commerce, des agents intermédiaires : ce sont *les agents de change, les courtiers de marchandises, les courtiers d'assurances, les courtiers interprètes et conducteurs de navires, les courtiers de transport par terre et par eau.*

277. *Les agents de change* ont seuls le droit de faire la négociation des effets publics et autres susceptibles d'être cotés; d'en constater le cours ainsi que celui des matières métalliques; de faire *pour le compte d'autrui* (2) les négociations des lettres de change ou billets, et de tous papiers commercables. Ils font, concurremment avec les courtiers de marchandises, les négociations et le *courtage* (3) des ventes ou achats des matières métalliques (4).

278. *Les courtiers de marchandises* ont seuls le droit de faire le courtage des marchandises, d'en constater le cours, et, en concurrence avec les agents de change, de faire le courtage des matières métalliques (5). Ils peuvent aussi, dans certains cas déterminés par les actes du gouvernement des 22 novembre 1811, 17 août 1812, et par l'ordonnance du 9 avril

(1) Lois du 17 sept. 1793, du 27 vent. an ix, art. 1, du 28 avril 1816, art. 89; ord. du 26 juin 1816, art. 1, 2, 3, 10; *id.* du 31 juill. 1822.

(2) *Pour le compte d'autrui*, car ces négociations peuvent être faites directement par les parties; mais *les agents de change seuls* peuvent faire des propositions au nom d'un acheteur ou d'un vendeur.

(3) *Faire le courtage*, c'est servir d'intermédiaire pour entamer et consommer les achats et ventes entre un vendeur et un acheteur qui ne peuvent pas s'aborder et contracter directement.

(4) Cod. comm. art. 76; voir, pour l'organisation, arrêté du 29 germ. an ix; loi du 27 prair. an x.

(5) C. comm. art. 78.

1819, vendre aux enchères publiques certaines espèces de marchandises.

279. *Les courtiers d'assurances* négocient, entre les personnes qui ne traitent pas directement, les conventions d'assurances; ils rédigent, concurremment avec les notaires, les contrats d'assurance que l'on nomme aussi *policies*; ils en attestent la vérité par leur signature, et certifient, à l'exclusion des notaires, le taux des *primes* pour tous les voyages de mer ou de rivière (1).

280. *Les courtiers interprètes ou conducteurs de navires* négocient, entre les personnes qui ne traitent pas directement, les conventions relatives aux locations de navires, connues sous le nom de *frètement*, *affrètement* ou *nolisement*, et constatent seuls le cours de ces locations, appelé *fret* ou *nolis*. Cette partie de leurs fonctions leur a fait donner le nom de *conducteurs* de navires, du mot *conductor*, qui, dans la langue du droit romain, signifie celui qui prend à loyer. Ils ont seuls le droit de traduire, en cas de contestation, devant les tribunaux, les déclarations, chartes-parties, connaissements, contrats et tous actes de commerce dont la traduction est nécessaire. Ils servent aussi seuls de truchements à tous les étrangers, maîtres de navire, marchands, gens d'équipage et autres personnes de mer, dans les contestations qui s'élèvent devant les tribunaux, ou relativement au service des douanes (2).

Le même individu peut, si l'ordonnance du Roi qui le nomme l'y autorise, cumuler les fonctions d'agent de change, de courtier de marchandises ou d'assu-

(1) C. comm. art. 79. On entend par *prime*, la somme que donne l'assuré pour être garanti des risques.

(2) C. comm. art. 80.

rances , et de courtier interprète ou conducteur de navire (1).

281. *Les courtiers de transport* ont seuls , dans les lieux où ils sont établis , le droit de faire le courtage des transports par terre et par mer ; mais ils ne peuvent cumuler leurs fonctions avec aucune autre espèce de courtage (2).

282. Il existe aussi , mais à Paris seulement , pour le service de l'entrepôt des vins , des *courtiers gourmets-piqueurs* , dont les fonctions consistent à servir , dans l'entrepôt , d'intermédiaires , quand ils en sont requis , entre les vendeurs et les acheteurs de boissons ; à déguster à cet effet les boissons et à en indiquer fidèlement le cru et la qualité ; à servir aussi d'experts en cas de contestations sur la qualité des vins , ou en cas d'allégation , contre les voituriers et bateliers arrivant sur les ports ou à l'entrepôt , que les vins ont été altérés ou falsifiés (3).

283. Les titulaires de tous les offices dont nous venons de parler ont cela de commun qu'ils sont nommés par le Roi (4) , tenus de prêter serment , soumis à une discipline particulière , et obligés de fournir *un cautionnement* en numéraire , qui est affecté à la réparation des dommages qu'ils peuvent causer par erreur ou mauvaise foi dans l'exercice de leurs fonctions. Les cautionnements sont versés au trésor , qui en paye l'intérêt à 4 pour cent aux titulaires ; il en résulte que l'État a entre les mains des sommes considérables

(1) C. comm. art. 81.

(2) C. comm. art. 82. *V.* pour la peine à prononcer contre ceux qui s'immiscent dans les fonctions d'agent de change ou de courtier , loi du 28 vent. an ix , art. 7 et 8 ; arrêté du 27 prair. an x , art. 4 et 5.

(3) Décret du 15 oct. 1813.

(4) C. comm. art. 75. A l'exception des *gourmets-piqueurs* , qui sont nommés par le ministre de l'intérieur.

dont il ne paye qu'un intérêt assez modique, et qu'il n'est point obligé de rembourser tant qu'il ne diminue pas le nombre des titulaires d'offices. La facilité d'avoir ainsi de l'argent à bon marché, a produit chez nous la résurrection de ce que les lois de 1789 et 1790 avaient abrogé comme un abus, *la vénalité des offices*.

En 1816, les besoins du trésor étaient immenses, et les ressources de la France, épuisée par de longues guerres suivies de deux invasions, étaient insuffisantes pour subvenir à ces besoins : l'un des moyens financiers imaginés pour combler le déficit, fut l'augmentation de tous les cautionnements; mais en exigeant un nouveau sacrifice des titulaires d'office, on voulut leur donner une indemnité qui pût en adoucir le poids. Jusqu'à cette époque, il arrivait souvent que les titulaires traitassent de leur office avec un acquéreur qui sollicitait l'autorisation royale; la vente, faite sous la condition de la nomination de l'acquéreur, était considérée comme non avenue quand cette condition n'était pas accomplie. De semblables contrats n'avaient aucune valeur devant les tribunaux, puisqu'il s'agissait d'une chose qui n'était pas dans le commerce (1); cependant le gouvernement les tolérait et accordait assez facilement la nomination du successeur désigné, lorsqu'il remplissait d'ailleurs les conditions requises de capacité et de moralité. La loi de finances du 28 avril 1816 donna à l'usage qui s'était introduit la sanction de la loi, et, changeant une simple tolérance en un droit accordé aux titulaires, rétablit la vénalité des charges de notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-

(1) Arrêts de la Cour royale de Bordeaux, 27 janvier 1816; de la Cour royale de Paris, 12 oct. 1815.

priseurs ; sauf toutefois le cas où le titulaire d'une de ces charges aurait encouru la destitution (1).

La vénalité des offices n'offre aucun avantage pour la société , car la responsabilité pécuniaire de l'officier ministériel est suffisamment garantie par le cautionnement, qu'on peut d'ailleurs élever s'il n'est pas assez fort. Elle a des inconvénients qu'il n'entre pas dans notre plan de développer, et qui proviennent de ce qu'en faisant des offices une sorte de marchandise, on en éloigne une foule d'hommes capables, mais peu fortunés, et qu'on y appelle quelquefois des spéculateurs qui font de leur exploitation une affaire toute commerciale. Toutefois il faut reconnaître qu'il est très-difficile aujourd'hui de réparer le mal fait par la loi de 1816 ; les titulaires de charges ont traité sous la garantie de la loi, et il n'est pas possible de leur enlever sans indemnité une propriété qu'ils ont légalement acquise ; ce ne serait qu'autant que la prospérité financière de la France lui permettrait de rembourser le prix des charges, qu'on pourrait abolir l'abus de la vénalité, et ouvrir aux jeunes gens instruits, sans distinction de fortune, une carrière dont l'entrée ne devrait être subordonnée qu'à des épreuves combinées de manière à ce qu'il soit toujours possible de reconnaître les plus dignes.

283 *bis*. Les monopoles dont nous venons de parler ne sont pas établis directement au profit du gouvernement ; ils se fondent sur des considérations d'ordre public plus ou moins justes, mais ils ne profitent à l'État que d'une manière fort indirecte. Il en est d'autres basés sur des considérations différentes, et qui sont exploités au profit du trésor public ; ce sont

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 88, 90, 91.

les monopoles de la poste aux lettres et aux chevaux , de la poudre de guerre , de la culture et de la fabrication du tabac. Nous en parlerons plus loin en traitant des revenus de la France.

SECTION III. — ENTREPRISES ET ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS SOUMIS A UNE AUTORISATION PRÉALABLE OU A DES RÉGLEMENTS SPÉCIAUX.

SOMMAIRE.

§ I^{er}. Autorisation préalable.

- 284. *Division des établissements insalubres et dangereux en trois classes.*
- 285. *Autorisation des établissements de première classe.*
- 286. *Autorisation des établissements de deuxième classe.*
- 287. *Autorisation des établissements de troisième classe.*
- 288. *Des établissements insalubres qui existaient antérieurement à la classification.*
- 289. *Exception aux règles ci-dessus pour les établissements créés dans l'intérêt public.*
- 290. *De la destruction des établissements non autorisés ou qui ont excédé l'autorisation.*
- 291. *Des machines à vapeur.*
- 292. *Des usines sur les cours d'eau. — Entraves résultant des lois de douane et du Code forestier. — Renvoi.*
- 293. *De l'autorisation nécessaire aux sociétés anonymes.*
- 294. *Procédure administrative qui précède l'autorisation.*
- 295. *Autorisation spéciale pour les banques, caisses d'escompte, caisses d'épargne, tontines, assurances sur la vie, monts-de-piété, etc.*

§ II. Industries réglementées.

- 296. *Règlements pour les fabricants d'or et d'argent.*

297. *Règlements pour les fabricants de guimperies, d'étoffes d'or et d'argent, et de velours.*
 298. *Règlements pour la division en écheveaux des fils de coton, chanvre et laine.*
 299. *Règlements pour les marques de nationalité des tissus français.*
 300. *Règlements relatifs à l'usage des presses, moutons, laminoirs, etc., et à la frappe des médailles et jetons.*
 301. *Bouchers et boulangers.*

§ 1^{er}. Autorisation préalable.

284. Les établissements industriels peuvent nuire à la santé ou à la vie des hommes, soit parce qu'ils répandent des exhalaisons délétères, soit parce qu'ils présentent le danger d'une explosion ; dans ces différents cas, il est juste que l'intérêt privé cède à l'intérêt général, et que l'industrie soit soumise à certaines restrictions qui rentrent dans la classe des servitudes pour cause d'utilité publique. Tel a été le but du décret du 15 octobre 1810, qui est le point de départ de la législation actuelle sur cette matière.

En principe, on peut librement ériger un établissement industriel partout où l'on veut, à moins qu'il ne présente des inconvénients ou des dangers ; mais comme ces dangers et ces inconvénients peuvent varier suivant la nature des établissements, on a divisé ceux-ci en trois classes :

La première comprend ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières ;

La seconde, ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à n'être ni incommodes, ni dangereuses pour les personnes du voisinage.

Dans la troisième classe sont rangés ceux qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais qui doivent être soumis à la surveillance de la police (1). Ces classifications sont faites par des ordonnances royales.

Le décret du 15 octobre 1810 contient l'énumération des ateliers insalubres ou dangereux, divisés en trois classes d'après la distinction que nous venons de faire connaître. Depuis cette époque, l'expérience a indiqué plusieurs modifications à faire à cette énumération, rendue d'ailleurs incomplète par les progrès de l'industrie; de nouvelles ordonnances sont venues, et d'autres viendront encore sans doute, la modifier et l'étendre (2). On a senti la nécessité de présenter en un seul tableau le résultat de ces différentes ordonnances; c'est ce qui a été fait par le ministre de l'intérieur, au mois de mai 1825 : mais le tableau publié à cette époque étant peu de temps après devenu incomplet, il en a été publié un second, par ordre du ministre de l'intérieur, le 22 novembre 1827; enfin ce dernier tableau lui-même a été encore modifié par les ordonnances des 26 novembre 1826, 25 mai et 20 sept. 1828, 31 mai et 14 juin 1833, 25 novembre 1836 et 27 janvier 1837 (3).

Des tableaux arrêtés d'avance peuvent devenir insuffisants en présence d'une industrie qui fait tous les jours de nouveaux progrès et invente de nouveaux procédés; si l'on était réduit à attendre une ordonnance du Roi pour soumettre à des mesures de précaution un établissement dangereux, la sûreté publique serait

(1) Décret du 15 oct. 1810, art. 1.

(2) V. notamment les ord. du 14 janv. 1815, 20 juill. 1818, etc.

(3) V. le tableau inséré dans les *Questions de droit administratif*, 4^e édit. t. 1, p. 283.

souvent compromise. Aussi, d'après l'ordonnance du 14 janvier 1815, les préfets sont autorisés à suspendre la formation ou l'exercice des établissements *nouveaux*, c'est-à-dire de ceux qui, constituant une industrie nouvelle (1), n'ont pu être compris dans la nomenclature et sont cependant de nature à y être placés; ils peuvent accorder l'autorisation à tous ceux qu'ils jugent devoir appartenir aux deux dernières classes de la nomenclature, en remplissant les formalités prescrites par le décret du 15 octobre 1810, sauf à en rendre compte au ministre du commerce (2).

285. Voici maintenant quelles sont les formalités qui précèdent l'autorisation. Pour les manufactures et fabriques de première classe, la demande en autorisation est présentée au préfet, et affichée par son ordre dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon du lieu où la manufacture doit être établie (3). Il est procédé à une enquête *de commodo aut incommodo* (4). Tous les particuliers et tous les maires des communes ont le droit de présenter leurs observations et de former opposition. Quand il n'y a pas d'opposition, le préfet transmet les pièces avec son avis au ministre, et il est statué par une ordonnance du Roi, le Conseil d'état entendu; en cas d'opposition, c'est le conseil de préfecture et non le préfet qui donne l'avis (5). Enfin,

(1) Arrêt du Conseil du 26 juill. 1826.

(2) Ord. du 14 janv. 1815, art. 5. L'ordonnance ne parle pas de ceux qui seraient de nature à être rangés dans la première classe : nous pensons, par analogie, qu'il faut suivre aussi la marche prescrite par le décret du 15 octobre 1810.

(3) D'après la circulaire du 22 nov. 1811, les affiches doivent rester apposées pendant un mois.

(4) *V.* au troisième volume, pour connaître la forme des enquêtes *de commodo et incommodo*.

(5) L'avis du conseil de préfecture n'étant point un jugement, ne peut

s'il s'agit de fabrique de soude, ou si la fabrique quelle qu'elle soit doit être établie dans la ligne des douanes, il faut en outre l'avis du directeur général des douanes.

Les causes de refus d'autorisation, et par conséquent les motifs d'opposition, ne doivent être puisés que dans des considérations d'intérêt général, telles que l'incommodité, l'insalubrité ou le danger de l'établissement; ce serait violer le principe de la liberté d'industrie que de baser un refus sur des motifs d'intérêt privé: ainsi on ne doit point s'occuper des conséquences que la rivalité d'un nouvel établissement pourrait produire à l'égard de ceux de la même nature qui sont déjà formés (1). D'un autre côté, le Conseil d'état peut, en accordant l'autorisation, exiger, à peine de déchéance, l'observation de certaines précautions qu'il énumère dans l'ordonnance.

L'autorité locale indique le lieu où l'établissement peut être formé, et la distance qui doit le séparer des habitations particulières; les individus qui viennent ensuite construire dans son voisinage, ne sont plus admis à en réclamer l'éloignement (2). Plusieurs préfets avaient demandé qu'on déterminât d'une manière positive la distance à laquelle les établissements de première classe doivent être des habi-

être attaqué par voie contentieuse (arrêt du Conseil du 22 juin 1825 et 2 janvier 1835); on peut le critiquer comme tout autre avis dans un mémoire que l'on fait joindre au dossier.

(1) Plusieurs décisions du Conseil d'état, notamment des 17 août 1825, 28 février, 7 mai, 1^{er} juin 1828, refusent l'autorisation par le motif que les établissements pour lesquels on la demandait pouvaient nuire à des établissements voisins du même genre. — Ces décisions, dit M. de Cormenin, inspirées par un mauvais esprit, esprit illibéral et anti-industriel, ne doivent pas faire jurisprudence. *Quest. de droit*, 4^e éd. t. 1, p. 378, note n° 5.

(2) Décret du 15 oct. 1810, art. 3, 4, 5, 6, 9; avis du Conseil d'état du 5 avril 1843, et ord. du 14 janv. 1815, art. 2.

tations ; on a considéré cette fixation générale comme impossible , et on a laissé à la sagesse des autorités locales le soin de la faire pour chaque cas (1).

Aucun recours n'existe contre les ordonnances régulièrement rendues , autorisant la création d'ateliers insalubres ou dangereux de première classe. En effet, ces ordonnances sont précédées d'une instruction contradictoire , dans laquelle les parties qui ont des intérêts divers font connaître leurs moyens respectifs ; la décision qui intervient ensuite n'est donc pas susceptible d'opposition ; elle ne peut non plus être frappée d'un appel , puisqu'elle émane de l'autorité qui prononce en dernier ressort. Ainsi le recours ne pourrait être admis qu'autant que les formalités prescrites n'auraient pas été observées (2). Cette jurisprudence est fondée en raison , car l'existence d'établissements ordinairement dispendieux ne doit pas être sans cesse mise en question.

286. Pour les ateliers de la seconde classe , l'entrepreneur adresse sa demande au sous-préfet de son arrondissement , qui la transmet au maire de la commune dans laquelle l'établissement doit être formé , en le chargeant de procéder à des informations *de commodo aut incommodo*. « Ces informations terminées , dit l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810 , le sous-préfet prendra sur le tout un arrêté qu'il transmettra au préfet ; celui-ci statuera , sauf le recours au Conseil d'état par toutes les parties intéressées. — S'il y a opposition , il y sera statué par le conseil de préfecture , sauf le recours au Conseil d'état. »

La jurisprudence du Conseil d'état a donné l'interprétation suivante de cet article assez obscur. Si l'ar-

(1) V. la circulaire du 4 mars 1815.

(2) Arrêts du Conseil des 13 août 1823 , 22 juin et 21 déc. 1825.

rété du préfet contient un refus d'autorisation, c'est directement devant le Conseil d'état que le demandeur doit se pourvoir, et les tiers intéressés au maintien de l'arrêté du préfet peuvent intervenir dans l'instance. Mais si l'arrêté contient une autorisation, et que pour ce motif il donne lieu à des oppositions de la part des parties intéressées, ces oppositions sont jugées par le conseil de préfecture, et l'appel contre la décision du conseil de préfecture est porté au Conseil d'état (1). Dans l'un et l'autre cas, le pourvoi a lieu dans la forme contentieuse.

287. Quand il s'agit d'un établissement de la troisième classe, aucune formalité d'enquête ou d'affiches n'est prescrite; il suffit d'obtenir la permission, à Paris, du préfet de police; dans les départements, du sous-préfet. Cette autorisation n'est accordée qu'après l'avis préalable du maire et de la police locale: les réclamations sont jugées par le conseil de préfecture (2), dont les décisions sont soumises au recours devant le Conseil d'état en vertu du principe général, quoique l'article 8 du décret n'en parle pas (3).

Enfin, si l'atelier dont on demande la création rentre dans la classe des usines à feu, on doit prendre l'avis des agents forestiers, sur la reproduction du bois et les besoins des communes voisines.

(1) Arrêts du Conseil des 14 nov. 1824, 12 janv. et 3 mars 1825, 15 nov. 1826, et circulaires du 19 août 1825, 7 avril 1835. — On a pensé longtemps que le Conseil de préfecture devait statuer sur les oppositions formées avant l'autorisation. V. notamment arrêt du 14 avril 1824; mais depuis on a décidé qu'il n'était appelé à prononcer que sur les oppositions *postérieures* à l'autorisation, arrêt du 10 sept. 1825; il faut donc que les oppositions qui auraient été faites avant l'autorisation soient renouvelées après. V. *Quest. de droit administratif*, 4^e édit., t. 1, p. 306.

(2) Arrêts du Conseil des 18 avril 1821, 18 juin 1823.

(3) Décret du 15 oct. 1810, art. 8; ord. du 14 janv. 1815, art. 3, et arr. du Conseil des 18 avril 1821 et 18 juin 1823.

L'importance des mines a nécessité une législation particulière relative à leur exploitation et aux usines qui s'y rattachent. V. la loi du 21 avril 1810.

288. Les dispositions des décrets et ordonnances qui assujétissent la création de certains établissements industriels à une autorisation particulière, ne peuvent avoir d'effet rétroactif. Ainsi les établissements de la nature de ceux qu'ils énumèrent, qui étaient en activité à l'époque de leur publication, continuent à être exploités librement, sauf, quand ils causent des préjudices aux voisins, le paiement d'indemnités qui sont arbitrées par les tribunaux (1). Mais ce principe doit recevoir une exception toutes les fois que son application aurait de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture, ou l'intérêt général; en conséquence, les ateliers rangés dans la première classe, les seuls qui puissent présenter ces graves inconvénients, peuvent être supprimés en vertu d'une ordonnance rendue en Conseil d'état, après qu'on a consulté la police locale, pris l'avis du préfet, et reçu la défense des parties. En tous cas, la tolérance du décret ne s'applique qu'aux établissements *tels qu'ils existaient*; par conséquent on ne peut y apporter aucun changement, on ne peut même les transporter d'un lieu à un autre sans une autorisation; bien plus, si leurs travaux ont été interrompus pendant six mois, on considère la reprise de ces travaux comme constituant un nouvel établissement,

(1) La disposition de l'art. 11 du décret du 15 oct. 1810, à laquelle nous référons ici, n'a point été rappelée à la suite des ordonnances postérieures qui ont étendu la nomenclature des établissements soumis à la nécessité de l'autorisation; cependant nous lui donnons un sens général, et nous le considérons comme applicable à tous les établissements existants antérieurement à l'ordonnance qui les a classés. Nous croyons cette interprétation conforme aux véritables principes.

et l'autorisation devient alors nécessaire. La jurisprudence du Conseil d'état étend cette dernière disposition à tous les établissements, quoique l'article 13 qui la contient paraisse ne s'appliquer qu'à ceux dont il est question dans l'article 11 (1).

L'autorisation accordée par l'administration à un établissement quelconque ne fait point obstacle à ce que les particuliers qui éprouvent un *préjudice matériel* (2) par suite de cette exploitation, demandent et obtiennent des dommages-intérêts, et cela, lors même que leur opposition aurait été rejetée par le Conseil d'état, car l'administration ne statue ici qu'en vue de considérations d'intérêt général, et sauf les droits des tiers. La demande en dommages-intérêts, n'intéressant que des particuliers, est portée devant les tribunaux ordinaires (3).

289. Toutes les règles dont nous venons de parler ne sont applicables qu'autant qu'il s'agit de l'intérêt privé en contact avec l'intérêt privé; elles cessent de l'être lorsque l'établissement dangereux ou insalubre est créé par l'État dans l'intérêt public. L'administration doit sans doute prendre toutes les précautions possibles pour qu'il ne nuise pas aux particuliers; mais on ne peut la soumettre aux formalités d'instruction prescrites par le décret de 1810, ni autoriser un pourvoi contre ses décisions; elle jouit ici d'un pouvoir discrétionnaire nécessité par l'importance du

(1) Décret du 15 oct. 1810, art. 11, 12 et 13; voir arrêts du Conseil des 3 mars 1825 et 2 juill. 1836.

(2) Les tribunaux ne peuvent prononcer d'indemnité que pour un *préjudice matériel*, et non pour une prétendue *diminution de valeur* résultant du voisinage de l'établissement autorisé; cette dernière question, en effet, a été tranchée par l'ordonnance d'autorisation. (V. arrêt du Conseil du 15 déc. 1824.)

(3) Arrêts Cour de cass. 23 mai 1831 et 2 janv. 1833.

service qui lui est confié. C'est ce qui a été décidé avec raison au Conseil d'état, par arrêt du 20 novembre 1822. Mais rien ne s'oppose à ce que les particuliers fassent entendre leurs réclamations par le moyen de simples pétitions, et il nous paraît juste que ceux d'entre eux qui souffrent un préjudice appréciable reçoivent une indemnité.

290. Quelle est l'autorité compétente pour ordonner la suppression d'un atelier dangereux ou insalubre non autorisé ? Quelques personnes ont pensé que ce droit appartenait exclusivement à l'administration, parce qu'elle seule, disait-on, peut être juge de la légalité ou de l'illégalité d'un tel établissement. On appuyait cette opinion sur l'art. 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815, qui autorise les préfets à faire suspendre la formation ou l'exercice des établissements *nouveaux* qui, *n'étant pas compris* dans la nomenclature, seraient cependant de nature à y être placés. Mais il faut observer que le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815 sont des règlements de police légalement pris par les autorités administratives, en vertu des lois des 14 décembre, 24 août 1790 et 22 juillet 1791, et dont les infractions constituent des contraventions de la compétence des tribunaux de police ; que par conséquent, toutes les fois qu'il s'agit d'un établissement compris dans l'une des nomenclatures et formé sans autorisation, le tribunal de police a le droit d'en ordonner la suppression, et de condamner le contrevenant à l'amende (1). Nous dirons la même chose du

(1) Cour de cass. arrêts des 20 fév. et 14 mai 1830, 30 mai 1834. Les préfets ont aussi le droit de suspendre provisoirement, sauf recours au ministre, les établissements qui enfreignent leur autorisation, et d'interdire les établissements de première classe pour cause d'interruption. (Arrêts du Conseil des 19 mars et 23 juill. 1823, 2 juill. 1836.)

cas où l'établissement, légalement établi d'abord, aurait été changé de place sans autorisation. Mais s'il s'agit de l'inobservation des mesures prescrites par l'acte d'autorisation, ou de l'emploi de procédés non compris dans cette autorisation, comme il faut alors apprécier un acte administratif, nous pensons que la clôture ou la suppression ne peuvent être prononcées que par l'autorité administrative.

291. L'emploi de la vapeur comme force motrice a nécessité des précautions qui ont pour but de prévenir l'explosion des chaudières. Toutes les machines à feu dans lesquelles la force élastique de la vapeur fait équilibre à plus de deux atmosphères, sont rangées dans la deuxième classe des établissements dangereux; les chaudières sont soumises à l'épreuve d'une force cinq fois plus grande que celle qu'elles doivent supporter habituellement; deux soupapes, dont l'une, placée sous une grille, est hors de la disposition de l'ouvrier, sont disposées de manière à dégager la machine lorsque la vapeur acquiert un trop grand degré de tension; des rondelles métalliques, fusibles à un degré de chaleur déterminé par la force de la chaudière, doivent aussi livrer passage à la vapeur quand sa force d'élasticité proportionnée à sa chaleur devient trop considérable. Le local dans lequel est placée la chaudière, égal au moins à vingt-sept fois son cube, doit être éclairé par de larges baies de croisées; il doit être séparé des ateliers par un mur d'un mètre d'épaisseur, et des maisons voisines par un mur de la même épaisseur éloigné d'elles de deux mètres; on ne doit placer au-dessus aucune habitation ou aucun atelier. Enfin une surveillance exacte et fréquente est exercée dans l'intérieur de ces éta-

blissements par la police et par les ingénieurs des mines et des ponts et chaussées (1).

292. Les usines placées sur les rivières navigables ou non ne peuvent être établies qu'en vertu d'une autorisation royale, dont nous parlerons en traitant des cours d'eau. Les lois de douanes et le Code forestier imposent aussi, dans de certaines limites territoriales, des entraves à l'industrie, dont nous parlerons en traitant de ces matières.

293. Il est des entreprises d'une nature différente qui doivent être soumises à un examen sérieux avant d'être autorisées par l'administration, pour éviter qu'elles ne soient des pièges tendus à la crédulité : ce sont les *sociétés anonymes* en général, et certaines entreprises financières, telles que *banques*, *caisses d'escompte*, *assurances*, etc. L'intérêt public motive suffisamment, comme nous allons le voir, cette dérogation au droit commun.

Dans les sociétés ordinaires, tous les associés, ou du moins quelques-uns d'entre eux, sont personnellement tenus de l'exécution des obligations sociales, et peuvent être poursuivis pour la totalité de ces obligations sur tous leurs biens. Il n'en est pas de même dans la société à laquelle on a donné le nom d'*anonyme*, parce qu'elle n'existe point sous un *nom social*. Cette société se compose seulement de la réunion des sommes apportées ou promises par les sociétaires, qui ne contractent aucune autre obligation personnelle (2); de telle sorte que les créanciers n'ont d'action que sur le fonds social. On sent combien il

(1) V. ord. du 20 oct. 1823, et des instructions fort importantes du directeur général des ponts et chaussées et des mines des 19 mars et 1^{er} avr. 1824, 7 et 19 mai 1825.

(2) Cod. comm. art. 20, 21, 22, 23, 24.

est important que l'autorité intervienne, non-seulement pour examiner si le but de la société est licite, mais encore pour vérifier si les capitaux annoncés existent réellement, s'ils sont proportionnés à l'entreprise, si les *statuts* offrent aux associés dont on appelle le concours une garantie morale et des moyens suffisants de surveillance. Telles sont les raisons qui ont motivé l'article 37 du Code de commerce, qui subordonne l'existence de toute société anonyme à l'autorisation du Roi. C'est l'instruction ministérielle du 22 octobre 1817, dont nous allons donner un extrait, qui règle la marche que l'on doit suivre pour obtenir l'autorisation.

294. Les individus qui veulent former une société anonyme adressent au préfet de leur département, et à Paris au préfet de police, la pétition signée de tous les actionnaires, à moins que l'acte de société ne contienne une délégation et un pouvoir à cet effet, à un ou plusieurs d'entre eux. Lorsque la société a pour objet une exploitation placée dans un autre département que le siège de son administration, la pétition est adressée au préfet du domicile où elle s'établit, et communiquée par les parties au préfet du lieu de l'exploitation. La pétition doit être accompagnée de l'acte public constituant la société, et des statuts relatifs à l'administration sociale; quand ces statuts ne sont pas compris dans l'acte de société, ils peuvent être d'abord rédigés par acte sous seing privé avec la signature de tous les intéressés, et ils contiennent soumission de rédiger le tout par acte public, lorsque le ministre du commerce le requerra; l'ordonnance d'ailleurs n'est présentée à la signature du Roi que sur le vu de l'acte public; une simple copie de ces statuts est déposée dans les bureaux du ministère.

L'acte social doit énoncer l'affaire ou les affaires que la société se propose d'entreprendre, et la désignation de celui de ses objets qui lui servira de dénomination, le domicile de la société, le temps de sa durée, le montant du capital qu'elle devra posséder, la manière dont il sera formé, soit par des souscriptions personnelles fixes ou transmissibles, soit en actions à ordre ou au porteur, le délai dans lequel le capital devra être réalisé, et le mode d'administration. Si les souscripteurs de l'acte social ne complètent pas à eux seuls la société qui doit être formée, ou s'ils déclarent avoir l'intention de la compléter lorsqu'ils auront reçu l'approbation du Roi, ils doivent composer au moins le quart en somme du capital réel, non compris les actions qui peuvent être cédées gratuitement aux associés qui n'apportent que leur industrie, l'acquisition ou la jouissance d'un brevet d'invention, etc. Quand on a complété le quart en somme du capital convenu, on peut obtenir une autorisation pour la mise provisoire en activité; mais l'autorisation est non avenue lorsqu'on n'a pas complété le capital dans le délai prescrit, à moins que, du consentement des intéressés, une nouvelle ordonnance n'autorise la réduction du capital social aux sommes recueillies.

Tous les sociétaires devant avoir des droits égaux ou proportionnés à leur mise, les actes sociaux ne peuvent réserver à aucun individu, sous le nom d'auteur du projet d'association, de fondateur ou autre, aucune propriété spéciale sur l'entreprise, aucun droit à la gestion perpétuelle ou irrévocable, ni aucun prélèvement sur les profits, autre que le salaire à attribuer aux soins qu'il peut donner à l'administra-

tion ; néanmoins , comme nous venons de le dire , les droits de celui qui apporte une industrie , ou un brevet d'invention , peuvent être évalués en argent et convertis en actions à son profit.

Les préfets transmettent la pétition qui leur a été adressée et les pièces qui y sont jointes , au ministre du commerce ; ils y joignent leur avis sur la question de savoir si l'entreprise n'est pas contraire aux lois , aux mœurs , à la bonne foi du commerce , et au bon ordre des affaires en général , ou si elle ne présente pas quelque vice qui rende le succès improbable , ou la proposition des actionnaires inconvenante ; sur les qualités et la moralité des souscripteurs , et notamment des administrateurs quand ils sont désignés , particulièrement quand les associés connus ne réunissent que le quart du capital ; enfin , sur la suffisance des moyens des souscripteurs , de manière à s'assurer qu'ils sont en état de réaliser , soit à l'ouverture de la société , soit aux termes prescrits , la mise pour laquelle ils entendent s'intéresser.

Lorsque l'approbation a été obtenue , rien ne peut plus être changé aux statuts ; la société ne peut étendre ses opérations à aucun objet qui n'y soit pas compris ; elle serait dans le cas d'être interdite , si elle s'écarterait des limites dans lesquelles elle a été placée , sans avoir obtenu une autorisation nouvelle dans la même forme que la première. Lorsque la société intéresse l'ordre public , l'ordonnance peut nommer un commissaire chargé de surveiller l'exécution des statuts et de faire connaître à l'autorité les contraventions qu'il aperçoit. Les ordonnances d'autorisation peuvent être révoquées , ce qui entraîne l'interdiction des sociétés , sans préjudice des actions que les particuliers peuvent

alors intenter devant les tribunaux à raison des infractions commises à leur préjudice (1).

295. *Les banques*, en tant que *sociétés anonymes*, sont soumises aux formalités dont nous venons de parler (2). La loi du 24 germinal an xi exige en outre une autorisation spéciale, rendue nécessaire par la nature des opérations auxquelles elles se livrent. La même raison a étendu le même principe aux compagnies financières connues sous les noms de *caisse d'escompte*, *caisse d'épargne*, *tontine*, *assurance sur la vie*, etc., et généralement à toutes celles dont le fonds capital repose sur des actions au porteur, ou sur des effets négociables, ou sur des inscriptions transmissibles à volonté (3). L'autorisation qui, d'après la loi du 24 août 1793, devait être donnée par le pouvoir législatif, est accordée par le Roi; ce qui est plus conforme aux

(1) L'art. 45 du Code de comm. prescrit l'affiche de l'ordonnance d'autorisation. Instr. minist. du 22 oct. 1817. V. aussi la solution d'une série de questions posées au ministre de l'intérieur, en date du 11 juin 1818.

(2) Il n'entre pas dans notre plan d'exposer l'organisation et le but des différentes entreprises financières; nous dirons seulement qu'il existe deux espèces de *banques*: celles à *virement* et celles à *billets*. Le but des premières est d'acheter ou de vendre, dans une place, des créances ou de la monnaie payables dans une autre; de recevoir de la monnaie ou des titres de créances commerciales, dont le montant doit servir à payer les engagements que l'auteur de cet envoi a souscrits, ou doit, de quelque manière que ce soit, être employé pour lui ou mis à sa disposition; ou de payer, en vertu d'un crédit ouvert, les lettres de change tirées par un correspondant qui n'en a pas fourni la valeur.

Les *banques à billets* ou de circulation sont celles qui reçoivent en dépôt des sommes pour le montant desquelles elles donnent, sur leurs livres, des inscriptions que le déposant peut céder par des voies extrêmement simples, ou qui émettent des billets qu'elles s'obligent à convertir en monnaie à la première réquisition du porteur, sans délai ni condition. Il y a des banques qui sont à la fois à *virement* et à *billets*. (V. Cours de droit commercial de M. Pardessus, t. 1, p. 39 et suiv.) V. pour l'organisation et les privilèges de la Banque de France, lois des 14 avril 1803, 22 avril 1806, 16 janv. 1808; Cod. pén. art. 139.

(3) Loi du 24 germ. an xi, art. 31 et 32.

principes , puisqu'il ne s'agit ici que d'un acte d'administration (1). Enfin il est un genre de spéculation qui ne peut être fait dans un intérêt particulier : c'est celui qui aurait pour objet d'ouvrir une *maison de prêt sur gage*. De semblables maisons, connues sous le nom de *monts-de-piété*, ne peuvent être établies qu'avec l'autorisation du gouvernement, et seulement dans l'intérêt des pauvres auxquels en doivent être consacrés les bénéfices (2).

§ II. Industries réglementées.

296. La législation de 1790 et de 1791 en proclamant la liberté d'industrie a entraîné l'abrogation des anciens réglemens qui entraient dans les détails les plus minutieux de la fabrication. En thèse générale, les procédés de fabrication sont libres aujourd'hui, et c'est au consommateur à s'assurer par lui-même de la bonne qualité des produits. Cependant il est certaines industries à l'égard desquelles on a cru devoir déroger à cette règle, parce qu'elles peuvent donner lieu à des fraudes que les acheteurs auraient beaucoup de peine à reconnaître.

Aux termes de la loi du 19 brumaire an vi, tous les ouvrages d'or et d'argent fabriqués en France doivent être conformes *aux titres* prescrits par la loi, c'est-à-dire, doivent contenir une quantité de fin et d'alliage déterminée; le titre est garanti par des poinçons appliqués sur chaque pièce après des essais. Tous les individus qui travaillent l'or ou l'argent sont tenus de se faire connaître à la préfecture du départe-

(1) Loi du 25 août 1793; avis du Conseil des 1^{er} avril et 15 oct. 1809.

(2) Cod. comm. art. 2085; loi du 16 pluv. an xii; décret du 24 messidor an xii; décret du 8 thermid. an xiii.

ment et à la mairie de la commune qu'ils habitent , et de déposer dans ces deux administrations leur poinçon particulier , leur nom et leur symbole insculpés sur une planche de cuivre. Ils sont tenus d'avoir un registre coté et paraphé par le maire , sur lequel ils inscrivent jour par jour la nature , le nombre , le poids et le titre des matières d'or et d'argent qu'ils achètent ou vendent , avec les noms et demeures de ceux de qui ils les ont achetées. Ils sont assujétis à la surveillance de la police , et passibles de peines plus ou moins graves en cas de contravention (1).

297. Un décret du 20 floréal an xiii règle ce qui est relatif à la fabrication de la guimperie et des étoffes d'or , d'argent et de velours. Il détermine les signes qui devront distinguer les différentes qualités , et prononce en cas de contravention la confiscation , et en cas de récidive une amende qui peut aller jusqu'à 3,000 fr.

298. La division en écheveaux des fils de coton , de chanvre et de laine , est réglée par un décret du 5 septembre 1810 ; l'échevette doit être de 100 mètres de longueur , l'écheveau de dix échevettes. Les fils sont étiquetés d'une manière qui indique le nombre d'écheveaux nécessaire pour atteindre le poids d'un kilogramme.

299. Les lois des 28 avril 1816, art. 59 , et 21 avril 1818 , veulent que les fabricants et les détenteurs de tissus français , de la nature de ceux dont l'entrée est prohibée en France , apposent sur ces tissus une marque destinée à les distinguer de ceux qui sont étrangers (2).

Nous nous contenterons de ces exemples , et nous

(1) *V.* loi du 19 brum. an vi , pour les détails.

(2) *V.* ord. des 8 août et 23 sept. 1818 , 26 mai , 16 juin et 1^{er} déc. 1819.

ferons observer que le principe des règlements de cette nature a été reconnu par le Code pénal, qui, dans son article 413, punit d'une amende de 200 fr. à 3,000 fr., et de la confiscation des marchandises, la violation des règlements d'administration publique relatifs aux produits des manufactures françaises qui s'exportent à l'étranger, ou qui ont pour objet de garantir la bonne qualité, les dimensions et la nature de la fabrication.

300. Il est d'autres règlements prohibitifs fondés sur des considérations de nature différente. Pour prévenir autant que possible la fabrication de la fausse monnaie, des lettres patentes du 28 juillet 1783 obligent les entrepreneurs de manufactures, les artistes et ouvriers qui font usage de presses, moutons, laminaires ou coupleurs, à en obtenir la permission sous peine d'amende. L'arrêté du gouvernement du 3 germinal an ix a remis en vigueur les dispositions de ces lettres patentes, en établissant que la permission serait accordée, à Paris, par le préfet de police, dans les autres communes, par les commissaires généraux de police quand il y en a, sinon par les maires. Ceux qui sollicitent cette autorisation doivent joindre à leur demande les plans figurés et l'état des dimensions de chacune des machines dont ils se proposent de faire usage, ainsi que des certificats des officiers municipaux des lieux dans lesquels sont situés leurs ateliers, qui attestent l'existence des établissements et le besoin qu'ils ont de faire usage de ces machines; lorsque la permission leur a été accordée, ils doivent placer les machines dans un endroit apparent, et il leur est défendu d'en faire usage avant cinq heures du matin et après neuf heures du soir, ainsi que de s'en servir à tout autre travail que celui pour lequel ils ont

obtenu l'autorisation. Les ouvriers ne peuvent fabriquer ces sortes de machines sans que la permission ait été déposée entre leurs mains. Enfin un arrêté du 5 germinal an xii défend à toutes personnes, quelle que soit la profession qu'elles exercent, de frapper des médailles, des jetons ou pièces de plaisir, d'or, d'argent ou d'autres métaux, ailleurs que dans les ateliers de la monnaie, à moins d'être munies d'une autorisation spéciale. Le même arrêté porte qu'il sera déposé deux exemplaires en bronze de chaque médaille à la monnaie et deux à la bibliothèque royale.

D'après l'ordonnance du 24 mars 1832, il n'est procédé à la fabrication de médailles, jetons et pièces de plaisir, que sur la remise faite à la commission des monnaies d'une autorisation du ministre du commerce et des travaux publics. Six exemplaires de toutes les médailles frappées sont remis à la liste civile pour servir aux collections du Roi (1).

304. La liberté du commerce exige que le prix des marchandises soit fixé de gré à gré par l'acheteur et par le vendeur. Le système contraire serait mortel pour l'industrie. Cependant une exception à ce principe a été introduite relativement au pain et à la viande; cette exception, qui a été l'objet de critiques assez vives, est motivée sur le danger que présenterait pour la population peu fortunée l'élévation exagérée du prix de denrées nécessaires à la subsistance quotidienne; l'administration municipale intervient entre le consommateur et le vendeur pour en fixer le juste prix. Aux termes des articles 30 et 31 de la loi du 19 juillet 1791, l'exception est expressément limi-

(1) Ord. du 24 mars 1832, art. 1 et 3.

tée au pain et à la viande de boucherie. Les réclamations élevées par les marchands contre la taxe municipale ne peuvent être portées que devant le préfet, qui juge sans appel; les plaintes des particuliers contre les marchands qui vendent au-dessus de la taxe sont portées au tribunal de simple police (1).

CHAPITRE VI.

POLICE DU COMMERCE.

Les besoins du commerce exigent :

Des institutions spéciales pour faciliter les transactions, mettre l'administration en rapport avec les industriels, exercer une juridiction contentieuse et de police ;

Une monnaie pour faire les achats ;

Des poids et des mesures pour constater la quotité des choses vendues.

Il sera traité de toutes ces matières dans les trois sections de ce chapitre.

SECTION I^{re}. — INSTITUTIONS COMMERCIALES ET INDUSTRIELLES.

SOMMAIRE.

302. *Institutions destinées à rapprocher l'acheteur du vendeur.*

(1) Loi du 3 brum. an iv, art. 605. *V.* sur la manière d'établir la taxe du pain, la circulaire ministérielle du 16 sept. 1819. La profession de boulanger peut, dans les villes, recevoir des règlements; voir notamment l'ordonnance du 31 octob. 1827. — Le commerce de la boucherie, à Paris, est soumis à des règles particulières. *V.* décret du 6 fév. 1811; ord. du 22 déc. 1819, 9 oct. 1822, 18 oct. 1829.

- 303. *Des bourses de commerce.*
- 304. *Création et police des bourses de commerce.*
- 305. *Des foires et des marchés.*
- 306. *Création des foires et des marchés.*
- 307. *Des mercuriales.*
- 308. *Chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers.*
- 309. *Chambres de commerce.*
- 310. *Conseil général du commerce.*
- 311. *Conseil général des manufactures.*
- 312. *Conseil d'agriculture.*
- 313. *Conseil supérieur du commerce.*
- 314. *Tribunaux de commerce.*
- 315. *Conseils de prud'hommes.*

302. Le fabricant dans son atelier, l'agriculteur dans son champ, ne se soumettent à un travail pénible que dans la vue d'échanger leurs produits contre l'argent des consommateurs. Mais, occupés par le travail de la production, ils n'ont pas en général le temps nécessaire pour se livrer à toutes les démarches qu'exige cet échange. Une classe d'industriels vient s'interposer entre eux et les consommateurs; ce sont les *marchands en gros*, nommés aussi *négociants*, et les *marchands en détail*, qui sont, avec les *fabricants* et les *banquiers*, compris sous la dénomination générique de *commerçants* (1).

Les négociants se procurent, soit par des commandes, soit par des achats, des parties considérables de produits du sol ou de l'industrie français ou étrangers; ils les font transporter du lieu de la production dans celui où le débit offre le plus d'avantages, et alimentent les magasins des marchands qui fournissent en détail aux consommateurs les choses dont ils ont

(1) C. com. art. 1, 632 et 633.

besoin. Pour faciliter les rapports de ceux qui veulent vendre et de ceux qui veulent acheter, l'on a été naturellement conduit à établir des lieux fixes de réunion, ouverts à tous les vendeurs et à tous les acheteurs; ces lieux sont *les bourses, les foires et les marchés*.

303. L'article 74 du Code de commerce définit les bourses de commerce, *des réunions qui ont lieu sous l'autorité du Roi, des commerçants, capitaines de navire, agents de change et courtiers*. On s'y occupe de la vente et de l'achat des marchandises en gros, des assurances, du fret ou nolis des bâtiments de commerce, du prix des transports par terre ou par eau, de la cession des effets publics ou d'autres dont le cours est susceptible d'être coté, des négociations de lettres de change, billets à ordre, etc. Ces transactions se font par l'intermédiaire d'agents nommés par le Roi et connus sous le nom de *courtiers et d'agents de change*. Eux seuls aussi peuvent constater *les cours* qui résultent des différentes négociations (1).

L'entrée de la bourse est permise à tous les citoyens et même aux étrangers; elle est interdite aux condamnés à des peines afflictives et infamantes, et aux faillis non réhabilités (2). L'arrêté du 27 prair. an x, art. 5, autorise le préfet de police à Paris, et les commissaires généraux de police ou les maires dans les départements, à interdire, par mesure de police, l'entrée de la bourse aux individus prévenus de s'être immiscés dans les fonctions d'agent de change ou de courtier, après avoir vérifié les faits et entendu les prévenus, sans préjudice de la traduction devant les tribunaux. L'individu auquel l'entrée de la bourse a été interdite pour ce motif, peut se pourvoir contre la

(1) C. com. art. 72 à 90.

(2) C. com. art. 71 et 614; arrêté du 27 prair. an x, art. 1.

décision qui l'a frappé, devant le ministre de l'intérieur si elle émane du préfet de police, et devant le préfet du département si elle émane d'un maire.

On conçoit que les avantages que procurent les bourses de commerce n'existeraient pas, ou seraient presque nuls, s'il était permis aux négociants de se réunir ailleurs qu'à la bourse, et à d'autres heures qu'à celles fixées par les règlements, pour proposer et faire des négociations; comme aussi, s'il était possible de se servir, pour faire ces opérations, d'intermédiaires autres que les agents de change et les courtiers : aussi les lois prononcent-elles, pour ces différents cas, des peines de diverses natures. Ces prohibitions cependant ne font pas obstacle à ce que les particuliers négocient *entre eux* et *par eux-mêmes* les lettres de change et les billets à ordre ou au porteur, et tous les effets de commerce qu'ils garantissent par leur endossement; et à ce qu'ils vendent, aussi *par eux-mêmes*, leurs marchandises (1).

304. Les bourses ne peuvent être établies qu'avec l'autorisation du gouvernement (2). Les dépenses annuelles relatives à leur entretien et à leurs réparations sont payées au moyen d'une contribution qui porte sur certaines classes de commerçants, et qui est proportionnée au prix de leur patente; la quotité de cette contribution est fixée annuellement par des ordonnances rendues sur la proposition des chambres du commerce, ou des conseils municipaux dans les lieux où il n'y a pas de chambre du commerce (3).

(1) *V.* arrêts du Conseil du 26 novemb. 1781, art. 13, du 24 sept. 1724, 7 août 1725; loi du 13 fruct. an III; loi du 28 vent. an XI, art. 9 et 8; voir arrêté du 27 prair. an X, art. 3 et 4. *V.* pour l'organisation des bourses, l'arrêté du 29 germ. an IX.

(2) Loi du 28 vent. an IX, art. 1.

(3) Loi du 23 juillet 1820, art. 11 à 16. L'arrêté du 12 brumaire an II

Les règlements relatifs à la police intérieure des bourses sont faits à Paris par le préfet de police, sauf l'approbation du ministre de l'intérieur ; et dans les autres villes par les maires , sauf l'approbation du préfet. Les jours et heures d'ouverture , de tenue et de fermeture , sont réglés à Paris par le préfet de police, de concert avec quatre banquiers, quatre négociants, quatre agents de change et quatre courtiers de commerce, désignés par le tribunal de commerce ; et dans les autres villes par le commissaire général de police , quand il y en a un, sinon par le maire, de concert avec le tribunal de commerce (1). Aucun pouvoir militaire ne peut exercer de fonctions dans l'intérieur de la bourse ; la police en est tout entière sous la surveillance de l'administration.

305. Les bourses destinées , comme nous venons de le voir , aux spéculations du haut commerce et de la banque , n'ont point d'utilité immédiate pour les consommateurs ; ceux-ci sont obligés de se fournir chez les marchands en détail qui tiennent boutique ouverte. Mais les dépenses que nécessitent l'établissement de magasins, le paiement d'une patente, etc., doivent nécessairement augmenter le prix des marchandises. Il est des choses, d'ailleurs, qui ne sont pas de nature à être facilement emmagasinées ; telles sont les bêtes de somme et les bestiaux de toute espèce : il en est d'autres dont le besoin est général et quotidien , et qui ne peuvent être données à trop bon marché ; telles sont la plupart des denrées qui servent à l'approvisionnement d'une ville ou d'un bourg : de là

détermine ce qui est relatif à la perception et à l'emploi de cette contribution.

(1) Loi du 28 vend. an iv, art. 2 ; arrêté du 29 germ. an ix, art. 19 ; *id.* du 27 prair. an x, art. 2.

l'établissement *des foires et des marchés*, qui ont l'avantage de réunir dans un lieu donné, et à peu de frais, des quantités considérables de denrées de toute espèce. Il existe entre les foires et les marchés cette différence que les premières n'ont lieu qu'à de certaines époques assez éloignées, tandis que les seconds ont lieu à des intervalles beaucoup plus rapprochés ; que les unes, appelant un plus grand nombre de produits, ont un caractère de généralité plus grand que les autres, destinés seulement à l'approvisionnement habituel.

L'intervention du haut pouvoir administratif dans la création des bourses, des foires et marchés, est indispensable pour que ces établissements puissent arriver au degré d'utilité qu'ils sont susceptibles d'atteindre. Si les communes pouvaient seules les fonder, chaque ville voudrait avoir sa bourse, chaque village sa foire ou son marché, et la multiplicité de ces réunions détruirait presque tout leur effet. Il est à cet égard d'anciennes habitudes qu'il faut respecter, des considérations d'intérêt général qu'il faut apprécier, et tout cela ne peut être fait par l'intérêt individuel qui s'aveugle facilement et se nuit souvent à lui-même par son ardeur irréfléchie. Ce n'est donc qu'avec la plus grande réserve que l'autorité doit céder aux vœux que ne manquent pas de manifester un grand nombre de communes, pour voir ériger dans leur sein des foires et des marchés, ou pour changer les jours consacrés depuis longtemps à ces réunions.

306. Un décret de la Convention du 14 août 1793 avait établi à cet égard une liberté illimitée, qui fut abrogée par le décret du 18 vendémiaire an II. Ce décret, en maintenant les anciens marchés existant avant 1783, défendit d'en former de nouveaux pour les

grains et denrées jusqu'à ce qu'il en eût été autrement ordonné par la Convention. La prohibition portée par cet article n'était qu'un acte d'administration générale et non un acte législatif; d'où il résulte que le pouvoir administratif a pu la lever lorsqu'il a jugé convenable de le faire : c'est ce qui a été décidé le 17 janvier 1834 par le Conseil d'état, qui a jugé avec raison que l'autorisation d'une foire ou d'un marché, étant un acte purement administratif, ne pouvait être attaquée par la voie contentieuse. Les individus qui se réuniraient sans autorisation pour tenir une foire ou un marché seraient passibles des peines portées par l'article 291 du Code pénal.

Lorsqu'une commune demande l'établissement, le rétablissement, ou le changement d'une foire ou d'un marché, le préfet doit faire délibérer les communes qui sont les plus voisines, ou qui peuvent avoir des relations habituelles de commerce avec la foire ou le marché en question. Les délibérations des communes sont mises, avec l'avis du sous-préfet et du préfet, sous les yeux du conseil d'arrondissement et du conseil général de département, pour qu'on ait l'opinion de chacun d'eux. Les foires sont autorisées par le Roi, et les marchés par le ministre de l'intérieur (1). L'enceinte des marchés, halles et champs de foire, est déterminée d'une manière apparente par l'autorité municipale, qui est chargée de prendre toutes les mesures de surveillance et de police. Nous nous occuperons de ces mesures de police en traitant de l'administration communale; nous nous contenterons de parler ici des *mercuriales*, qui ont, sous plusieurs rapports, une grande importance.

(1) Instr. min. des 8 nov. 1832 et 20 déc. 1835; arrêté du 7 ther. an VIII.

307. On entend par *mercuriale* l'évaluation du prix commun d'une denrée. Cette évaluation a été ordonnée pour la première fois par l'ordonnance de 1667, qui porte que : « En toutes villes et bourgs où il y a marché, les marchands faisant trafic de blé et autres espèces de gros fruits, ou les mesureurs, doivent faire rapport, par chaque semaine, de la valeur et estimation commune des fruits. » Aujourd'hui, les municipalités sont chargées de faire constater à chaque foire ou marché le prix courant des denrées de première nécessité, et de l'inscrire date par date sur un registre destiné spécialement à cet usage. L'hectolitre avec ses fractions, étant la mesure usuelle de capacité qui sert pour la vente des grains sur tous les marchés, est adopté comme unité fondamentale. Les *mercuriales* doivent être arrêtées immédiatement après la clôture des ventes. Les résultats, offrant le prix moyen calculé sur toutes les ventes, en sont adressés le 15 et le 30 de chaque mois, par les maires, aux sous-préfets de leurs arrondissements respectifs, chargés de les faire parvenir sans délai, avec leur visa, aux préfets.

308. La législation qui avait brisé dans l'intérêt de la liberté toutes les anciennes entraves qu'imposaient à l'industrie des règlements surannés, ne pouvait toutefois méconnaître l'existence d'intérêts collectifs que l'administration doit toujours ménager, et qu'elle est par conséquent obligée de consulter toutes les fois qu'il s'agit de prendre des mesures qui les touchent.

Le moyen le plus simple de se mettre en rapport avec l'industrie est de consulter les industriels eux-mêmes, soit en autorisant les différentes personnes qui exercent une même profession à choisir des commissaires chargés de les représenter auprès de l'administration, soit en faisant une enquête dans laquelle

sont entendus tous les individus qui ont des renseignements à donner. C'est ce que fait l'autorité toutes les fois qu'elle le trouve convenable. Mais il existe, en outre, des organes permanents et légaux de l'industrie agricole, manufacturière et commerciale; ce sont des *chambres consultatives* et des *conseils* dont nous allons faire connaître l'organisation.

Les chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, sont composées de six membres élus parmi les manufacturiers qui ont exercé leur industrie au moins pendant cinq années (1). Ces membres restent en fonction pendant trois ans et se renouvellent par tiers. Les fonctions des chambres consultatives consistent à faire connaître les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et métiers.

309. *Les chambres de commerce* sont composées de neuf ou de quinze membres, élus et renouvelés de la même manière que les membres des chambres consultatives (2). Elles ont pour attribution de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés, de sa part, sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux; de présenter leurs vues sur l'état de l'industrie et du commerce, sur les moyens d'en accroître la prospérité, et sur les améliorations à introduire dans toutes les branches de la législation commerciale, y compris les tarifs des douanes. Elles correspondent, sur ces différents objets, avec les chambres consultatives

(1) Loi du 22 germ. an xi, art. 1; arrêté du 10 therm. an xi, art. 2. Voir, pour le système assez compliqué d'élection, l'ordonnance du 16 juin 1832.

(2) Sur la demande des commerçants et la présentation des préfets, il peut y avoir un membre de plus par chaque arrondissement compris dans la circonscription. Ord. du 16 juin 1832, art. 16.

de la circonscription et avec le ministre du commerce. Leur avis est spécialement demandé sur les changements projetés dans la législation commerciale; sur les érections et les règlements de chambres de commerce; sur les créations de bourses; sur les établissements d'agents de change et de courtiers; sur les tarifs et règlements des courtages et des autres services établis à l'usage du commerce et sujets à des tarifs; sur les créations de tribunaux de commerce dans leur circonscription; sur les établissements de banques locales; sur les projets de travaux publics locaux relatifs au commerce, et sur l'exécution de ces projets. Quand il existe dans une même ville une chambre de commerce et une bourse, l'administration de la bourse appartient à la chambre; les établissements créés pour l'usage du commerce, tels que magasins de sauvetage, entrepôts, *conditions* pour les soies, cours publics des connaissances commerciales et industrielles, sont administrés par la chambre de commerce, quand ils ont été formés au moyen de contributions spéciales imposées sur les commerçants (1). Les chambres consultatives des manufactures et les chambres de commerce ne peuvent être créées qu'en vertu d'ordonnances du Roi; dans les villes où les dernières n'existent pas, les premières en tiennent lieu (2). Ces différentes chambres nomment leurs présidents; mais le préfet dans la ville où il réside, et le maire dans les autres, en sont présidents d'honneur, et les président quand ils assistent à leurs délibérations (3).

310. Auprès du ministère sont placés des *conseils*

(1) Ord. du 16 juin 1832, art. 11, 12, 13 et 14.

(2) Arrêté du 10 therm. an xi, art. 4.

(3) Ord. du 16 juin 1832, art. 10.

qui ont pour but de centraliser les lumières provenant des différentes chambres de commerce et de manufactures, et de servir d'organes à l'industrie générale de la France. Ce sont *le conseil général du commerce, le conseil général des manufactures, le conseil d'agriculture, et enfin le conseil supérieur du commerce.*

Le conseil général du commerce se compose de membres nommés par les chambres de commerce, pris soit dans leur sein, soit dans leur circonscription.

Chaque chambre de commerce nomme un membre, à l'exception de celle de Paris qui en nomme huit, et de celles de Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Rouen, le Havre, qui en nomment chacune deux (1).

311. *Le conseil général des manufactures* se compose de soixante membres; chacune des chambres consultatives qui existent en nomme un, et le surplus est choisi par le ministre du commerce parmi les manufacturiers des industries spéciales auxquelles les nominations faites par les chambres consultatives n'ont pas donné d'organes (2).

312. *Le conseil d'agriculture* est composé de trente propriétaires ou membres des sociétés d'agriculture appelés par le ministre du commerce (3).

Le président de chaque conseil est nommé par les membres qui le composent; toutes ces fonctions sont gratuites et ne durent que trois années (4). Les conseils tiennent une session annuelle à l'époque fixée

(1) Ord. du 29 avril 1831, art. 8.

(2) *Id.* art. 9; ord. du 25 déc. 1833. Les chambres consultatives existantes aujourd'hui sont au nombre de 20. *V.* ord. du 29 avril 1831 et du 10 oct. 1833.

(3) Ord. du 29 avril 1831, art. 10.

(4) *Id.* art. 11 et 12.

par le ministre du commerce, sans préjudice des convocations extraordinaires que le ministre peut ordonner. Ils délibèrent et émettent des vœux sur les propositions et les réclamations de leurs membres, faites soit en leur nom, soit au nom des chambres de commerce, des chambres consultatives, des sociétés d'agriculture ou d'autres intéressés qui les en auraient chargés. Lorsque le conseil décide qu'une proposition est prise en considération, la discussion a lieu et est consignée au procès-verbal avec mention des opinions diverses et du vœu émis par la majorité. Ils donnent aussi leur avis sur toutes les questions que le ministre du commerce juge à propos de leur adresser. Des employés du ministère remplissent les fonctions de secrétaires auprès des conseils, et des commissaires sont désignés par le Roi pour exposer les questions qui sont renvoyées à leur délibération, fournir les explications et les communications nécessaires, et faire rapport au conseil supérieur des délibérations qui ont eu lieu (1).

313. Le *conseil supérieur du commerce* est établi au-dessus des conseils dont nous venons de parler : il se compose d'un président et de onze membres nommés par le Roi, d'un douzième membre nommé par le ministre des finances avec l'autorisation du Roi, des présidents des conseils généraux de commerce, des manufactures, et du conseil d'agriculture; les fonctions de ses membres sont gratuites (2).

Le conseil supérieur *peut être entendu*, dit l'ordonnance du 29 avril 1831, sur les projets de lois et ordonnances concernant le tarif des douanes et leur régime en ce qui intéresse le commerce, sur les pro-

(1) Ord. du 20 avril 1831, art. 2, 3, 4, 13 et 14.

(2) *Id.* art. 6.

jets de traités de commerce ou de navigation , sur la législation commerciale des colonies , sur le système des encouragements pour les grandes pêches maritimes , sur les vœux des conseils généraux du commerce , des manufactures , et du conseil d'agriculture. Il donne des avis sur toutes les questions que le ministre du commerce juge à propos de lui soumettre , et , sur l'autorisation de ce ministre , il procède à des enquêtes orales lorsqu'elles sont nécessaires (1).

314. Les *tribunaux de commerce* sont composés de juges élus par les *notables commerçants* parmi les individus âgés de trente ans , qui ont exercé pendant cinq ans , avec honneur et distinction , la profession de commerçant. L'élection est faite au scrutin individuel et à la majorité absolue des suffrages ; les élus doivent en outre recevoir l'institution du Roi. Les juges , nommés pour deux ans , sont renouvelés par moitié chaque année , et ne peuvent être réélus qu'après un an d'intervalle. La liste des notables commerçants est dressée par le préfet , qui y comprend principalement les chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommandables , et soumise à l'approbation du ministre du commerce ; le nombre des membres qu'elle comprend varie suivant la population. Les tribunaux de commerce ne peuvent être établis qu'en vertu d'une ordonnance du Roi , dans les lieux où les opérations commerciales sont assez fréquentes pour motiver cette création. Il n'entre point dans notre plan de traiter de leur compétence et des formes de leur procédure (2).

315. Les *conseils de prud'hommes* se composent de

(1) Ord. du 29 avril 1831 , art. 5.

(2) Voir C. com. liv. 4.

marchands-fabricants, de chefs d'atelier, de contre-maitres, de teinturiers ou d'ouvriers patentés, dont le nombre varie suivant les localités; dans tous les cas, les marchands-fabricants ont dans le conseil un membre de plus que les chefs d'atelier, les contre-maitres, les teinturiers ou les ouvriers. Les prud'hommes sont élus dans une assemblée générale tenue à cet effet, convoquée huit jours à l'avance par le préfet, présidée par lui ou par l'un des fonctionnaires publics de l'arrondissement qu'il désigne. Les conditions d'éligibilité varient suivant les lieux où sont établis les conseils; la condition commune est d'avoir 30 ans accomplis et de n'avoir pas fait faillite. Les conseils sont renouvelés partiellement chaque année. Tous les marchands-fabricants, chefs d'atelier, contre-maitres, teinturiers, ouvriers patentés qui veulent voter dans l'assemblée, sont tenus de se faire inscrire sur un registre à ce destiné, qui est ouvert à l'hôtel-de-ville; l'inscription a lieu sur le vu de la patente; les faillis sont exclus. En cas de contestation sur le droit d'assistance à l'assemblée, il est statué par le préfet, sauf recours en Conseil d'état (1).

Les conseils de prud'hommes ne peuvent être créés que par une ordonnance du Roi, sur la demande motivée des chambres de commerce ou des chambres consultatives de manufactures, transmise par le préfet au ministre du commerce (2). Leurs attributions, qui sont tantôt conciliatoires, tantôt judiciaires, tantôt arbitrales, sont déterminées par les lois et décrets sur la matière, et par l'ordonnance royale qui leur donne l'existence (3).

(1) Décret du 20 févr. 1810, art. 1, 3, 12, 14, 16 et 20.

(2) *Id.* art. 2.

(3) Loi du 18 mars 1806, art. 6; décret du 20 fév. 1810, art. 2, 4, 6, 12; *id.* du 3 août 1810, art. 2 et 3.

Ces conseils ont aussi des attributions en matière de police. Ils sont autorisés à faire dans les ateliers une ou deux inspections par an, lesquelles ne peuvent avoir lieu que deux jours après que le propriétaire de l'atelier a été prévenu de la visite des prud'hommes ; il est tenu de leur donner un état exact du nombre des métiers qu'il a en activité, et des ouvriers qu'il occupe (1). Les prud'hommes peuvent punir d'un emprisonnement qui ne doit pas excéder trois jours, tout manquement grave des apprentis envers leurs maîtres, tout délit tendant à troubler l'ordre et la discipline de l'atelier. Mais cette attribution est purement disciplinaire, et elle ne fait point obstacle à l'exercice de l'action publique pour l'application des peines prononcées par la loi ; de telle sorte que le tribunal peut, sans violer la règle *non bis in idem*, infliger la peine légale à l'individu déjà frappé par la décision des prud'hommes (2).

Il existe dans certaines localités, et notamment à Marseille, un conseil de *prud'hommes pêcheurs* qui connaît des différends des pêcheurs entre eux dans les mêmes limites que celles tracées aux prud'hommes fabricants. Cette institution, qui date du roi René, a été confirmée par des lettres patentes émanées de différents rois, et notamment par un arrêt du Conseil du 16 mai 1738. Un règlement du 24 juillet 1816, confirmatif en grande partie d'un règlement de l'ami-

(1) Loi du 16 mars 1806, art. 29 ; décret du 4 févr. 1810, art. 64, 65, 66 et 67.

(2) Décret du 3 août 1810, art. 4 ; Cour de cass. 9 avril 1836. *V.* loi de création du 18 mars 1806 ; décret du 3 juill. 1806, et le décret du 11 juin 1809, qui a reçu une nouvelle rédaction sous la date du 20 févr. 1810 ; décret du 3 août et 8 nov. 1810. Le conseil des prud'hommes de Lyon a reçu une organisation nouvelle par une ordonn. du 15 janv. 1832. *V.* aussi l'ordonn. du 9 mai 1832, portant création d'une caisse de crédit pour les ouvriers de Lyon.

rauté de Saint-Malo du 16 août 1766, et d'un arrêt du Conseil du 20 juillet 1787, a institué dans cette ville un conseil de prud'hommes qui est chargé, sous la présidence du commissaire de la marine, de juger les contestations entre les pêcheurs d'huitres des deux baies de Cancale et de Granville.

SECTION II. — DES MONNAIES.

SOMMAIRE.

- 316. *Utilité de la monnaie pour le commerce.*
- 317. *Titre et valeur des monnaies françaises.*
- 318. *Division du système monétaire actuel.*
- 319. *Usage forcé du nouveau système monétaire.*
- 320. *Démonétisation des monnaies duodécimales.*
- 321. *Organisation de l'administration des monnaies.*
- 322. *Jugement des monnaies.*
- 323. *Dispositions pénales.*

316. Le plus ancien mode de commerce, celui qu'on est encore obligé d'employer avec les peuples qui sont dans l'enfance de la civilisation, est l'échange. L'idée la plus simple en effet, celle qui se présente la première aux hommes, est de donner les choses qu'ils ont en abondance pour obtenir celles qui leur manquent. Mais, pour peu que les relations sociales d'un peuple prennent de l'accroissement, il sent bientôt l'insuffisance de ce moyen, nécessairement borné ; il est conduit alors à créer un signe représentatif de la valeur des choses qui sont dans le commerce, à l'aide duquel chaque homme puisse facilement et certainement se procurer ce dont il a besoin. Ce signe représentatif c'est la *monnaie*.

La monnaie, afin de remplir son but, doit consister en une matière assez précieuse pour que sa

valeur réelle soit peu différente de sa valeur nominale, et pour qu'on puisse facilement sous un petit volume transporter des sommes considérables. Il faut aussi, pour qu'elle mérite la confiance publique, qu'elle soit fabriquée par le gouvernement, intéressé à ce qu'elle ne soit point altérée, et qu'une empreinte, facile à reconnaître et difficile à imiter, mette la société à l'abri des fraudes coupables, punies d'ailleurs avec sévérité par la loi. C'est par ces motifs que le droit de frapper monnaie a toujours été considéré comme l'un des attributs de la souveraineté.

317. Les métaux réunissent toutes les conditions désirables dans la monnaie. Ceux que l'on emploie en France sont l'or, l'argent et le cuivre (1) ; les deux premiers reçoivent, dans une proportion déterminée par la loi, une partie de cuivre désignée sous le nom d'*alliage* ; la proportion de l'alliage constitue ce qu'on appelle le *titre* de la pièce. Le titre des monnaies d'or et d'argent est de $9/10$ de fin et $1/10$ d'alliage ; mais comme il est difficile d'atteindre exactement une proportion donnée, la loi accorde une certaine latitude qu'on appelle *tolérance*. La tolérance du titre des monnaies d'or est de deux millièmes, celle des monnaies d'argent est de trois millièmes en dehors et en dedans ; c'est-à-dire qu'une monnaie d'or est reçue par les essayeurs des monnaies et mise en circulation lors même qu'il y a deux millièmes d'alliage de plus que le poids fixé, et la monnaie d'argent, lors même qu'il y en a trois ; ou, dans le cas inverse, lorsque l'or excède de deux et l'argent de trois millièmes (2). Le titre des pièces de 10 centimes en

(1) Le métal provenant de la destruction des cloches n'a été employé qu'accidentellement.

(2) Loi du 7 germ. an xi, art. 2, 3, 6 et 7.

billon, frappées en vertu des articles 18, 19, 20 de la loi du 15 septembre 1807, est du cinquième de fin sur quatre cinquièmes d'alliage ou 200 parties sur 1,000. La tolérance est de 7 millièmes en dedans et en dehors.

La valeur nominale des pièces a été fixée, conformément aux principes que nous avons exposés tout à l'heure, à la valeur intrinsèque du métal, à laquelle on ajoute les frais de fabrication qui sont de 9 francs par kilogramme d'or et de 3 francs par kilogramme d'argent; de telle sorte qu'une personne qui veut porter à l'hôtel de la Monnaie des matières d'or et d'argent, reçoit en monnaie une valeur métallique semblable, déduction faite des frais assez légers de la fabrication (1). Cependant, si la matière présentée était au-dessous du titre monétaire, il faudrait une opération nouvelle pour enlever l'excédant d'alliage qu'elle contiendrait; les frais de cette opération, qu'on appelle *affinage* ou *départ*, seraient alors ajoutés à ceux de fabrication. Une loi du 8 frimaire an iv avait supprimé la retenue pour frais de fabrication et d'affinage; mais elle a été abrogée par la loi du 7 germinal an xi, qui constitue le droit actuel (2).

318. La détermination de la valeur représentative des différentes pièces de monnaie n'est pas sans importance pour la facilité des transactions commerciales. Les anciennes divisions ont été remplacées par une division fort simple, basée sur le système décimal (3). L'unité monétaire est le *franc*, pesant 5

(1) V. cependant, quant aux pièces du système duodécimal, le tarif établi par la loi du 30 mars 1834.

(2) Loi du 7 germ. an xi, art. 11 et 12. Les frais de fabrication ont été diminués par l'ordonn. du 25 fév. 1835.

(3) V. les lois des 24 août et 12 sept. 1793, 28 therm. an iii, 3 brum. an v, 7 germ. an xi.

grammes d'argent au titre de neuf dixièmes de fin. Les pièces de monnaie d'argent sont d'un *quart de franc*, d'un *demi-franc*, de *trois quarts de franc*, d'un *franc*, de *deux francs* et de *cinq francs*; les pièces d'or sont de *vingt* et de *quarante francs* (1). Le franc se divise en *décimes*, et le décime en *centimes*; cependant la loi du 7 germinal an xi ne range pas les centimes et les décimes au nombre des pièces dont elle prescrit la fabrication; ces pièces existant antérieurement, en vertu de la loi du 24 août 1793, n'en ont pas moins cours de monnaie. Une ordonnance du 8 novembre 1830 prescrit la fabrication de pièces d'or de la valeur de 10 francs et de 100 francs (2).

(1) Loi du 7 germ. an xi, art. prélim., 1 et 6.

La loi a déterminé aussi le poids et la tolérance du poids pour chaque pièce de monnaie.

Le poids de la pièce d'un quart de franc est de 1 gramme 25 centigram.,	à la tolérance de poids de 10 millièmes.
— d'un demi-franc, 2 grammes 5 décigrammes,	à la tolérance de 7 millièmes.
— de trois quarts de franc, 3 grammes 75 centigram.,	à la tolérance de 7 millièmes.
— d'un franc, 5 grammes,	à la tolérance de 5 millièmes.
— de deux francs, 10 grammes,	à la tolérance de 5 millièmes.
— de 5 francs, 25 grammes,	à la tolérance de 3 millièmes.

Les pièces de 20 fr. sont à la taille de 155 pièces au kilogramme, et les pièces de 40 fr. à celle de 77 et demie, à la tolérance de poids de 2 millièmes.

Le poids des pièces de 10 centimes, en cuivre, est de 20 grammes; celui de la pièce de 5 centimes, de 10 grammes; celui de la pièce de 1 centime, de 2 grammes; à la tolérance, pour toutes les monnaies de cuivre, d'un cinquantième en dehors seulement, c'est-à-dire en plus.

Loi du 7 germ. an xi, art. 3, 5, 8, 10, 14 et 15.

Le poids des petites pièces de 10 centimes, en billon, est de 2 grammes, à la tolérance de 7 millièmes en dedans et en dehors. Loi du 15 sept. 1807, art. 18.

(2) La pièce de 10 fr. sera à la taille de trois cent dix pièces au kilogramme, au poids de 3 grammes 2258, et au diamètre de 18 millimètres. La tolérance de poids sera de 2 millièmes en dessus et en dessous.

La pièce de 100 fr. sera à la taille de 31 pièces au kilogramme, au poids

Le type des différentes pièces a dû changer à chacune des révolutions par lesquelles la France a passé depuis 40 ans ; mais ces changements n'ont eu d'effet que sur les nouvelles monnaies, et chaque gouvernement, en introduisant ses emblèmes, n'a pu enlever de la circulation les pièces frappées par les gouvernements précédents ; de telle sorte que notre monnaie courante offre une galerie de l'histoire de France depuis le milieu du dernier siècle, et que dans une somme d'argent, comme dans la société, comme dans nos institutions, on retrouve l'empreinte des systèmes politiques les plus différents (1). L'empreinte actuelle des monnaies est déterminée par l'ordonnance du 17 août 1830.

319. La loi du 17 floréal an VII, l'une de celles qui ont pour but de mettre le nouveau système monétaire en vigueur, prescrit son emploi dans tous les comptes du service public à partir du 1^{er} vendémiaire an VIII, et voulut qu'à dater de la même époque toutes les transactions entre particuliers exprimassent les sommes en francs, décimes et centimes, sinon qu'elles fussent censées exprimées de cette manière. Quant aux obligations antérieures au 1^{er} vendémiaire an VIII,

de 32 grammes 2580 ; et au diamètre de 34 millimètres : La tolérance de poids sera d'un millième seulement en dessus et en dessous.

Ord. du 8 nov. 1830, art. 2.

(1) *V.* pour les différents types de nos monnaies, les lois des 9 avril 1791, 24 août et 12 sept. 1793, 16 vend. an II, 28 therm. an III ; décret du 7 mess. an XII ; loi du 15 sept. 1807 ; ord. du 10 mai 1814, 9 oct. 1815, 10 mars 1817, 17 août 1830. Quelques-unes des empreintes ordonnées par ces différentes lois sont remarquables par la bizarrerie des idées. La plus singulière est celle prescrite par la loi du 12 sept. 1793, pour des pièces de 5 décimes en bronze. « Chaque pièce, est-il dit, aura pour empreinte la Nature assise, faisant jaillir de son sein l'eau de la régénération. Le président de la Convention y est représenté offrant une coupe aux envoyés des assemblées primaires. » Loi du 12 sept. 1793, art. 4.

elles doivent être acquittées en valeurs de l'ancienne livre, quand même l'expression de franc se trouverait écrite dans les actes, à moins que la valeur du nouveau franc n'eût été formellement stipulée. La différence entre l'ancienne livre et le franc est fixée à un centime $1/4$; de sorte que 80 liv. ne font que 79 fr. (1).

Déjà une loi du 20 ventôse an iv avait prononcé des peines contre ceux qui décrieraient, par leurs discours ou leurs écrits, les monnaies frappées au coin de la république, et contre ceux qui refuseraient de les recevoir en paiement pour la valeur dont elles portent l'empreinte. Ce dernier fait est aujourd'hui puni, par l'article 475 n° 11 du Code pénal, d'une peine de simple police. Il faut toutefois observer que les monnaies de billon, fort incommodes par leur poids, ne peuvent être employées, si ce n'est de gré à gré, dans les paiements, que pour l'appoint de la pièce de 5 fr., c'est-à-dire pour une somme inférieure à 5 fr. (2). Les dispositions de la loi ne peuvent aussi s'appliquer qu'aux pièces qui n'ont point été altérées et dont l'effigie n'est point effacée. Quant aux monnaies étrangères, elles n'ont point de cours forcé en France, où elles ne sont considérées que comme marchandise (3). Il faut excepter les monnaies d'or et d'argent frappées en Italie à l'époque où elle était sous la domination française; ces monnaies, en vertu d'un décret

(1) Loi du 17 flor. an vii, art. 1, 2, 3 et 4. V. arrêté du 26 vendém. an viii, et les deux tableaux comparatifs qu'il contient.

(2) V. le décret du 18 août 1810, abrogatif des arrêtés du 14 niv. an iv et 18 vend. an vi, qui permettaient de faire usage de la monnaie de billon pour un quarantième dans les paiements.

(3) Le commerce des monnaies d'or et d'argent étrangères, frappé d'abord de prohibitions et de peines, a été rendu libre par l'ordonnance du 8 juillet 1814. L'introduction des pièces de billon étrangères est prohibée par le décret du 11 mai 1807.

du 24 janvier 1807 qui n'a point été rapporté, ont cours légal en France.

320. La réforme des monnaies ne put s'opérer sur-le-champ d'une manière complète ; il fallut pendant longtemps tolérer la circulation des anciennes pièces qui ne rentraient pas dans les divisions admises par le nouveau système. Plusieurs actes législatifs ont réglé la valeur de ces monnaies ; enfin la loi du 14 juillet 1829 a décidé que les écus de 6 livres, les pièces de 24, 12 et 6 sous, celles d'or de 48, 24 et 12 livres, cesseraient d'avoir cours forcé pour leur valeur nominale au 1^{er} avril 1834 ; elle a autorisé néanmoins à les donner en paiement aux receveurs du trésor jusqu'au 1^{er} juillet ; passé cette époque, ces monnaies ne devaient plus être reçues qu'aux hôtels de monnaie, au poids et d'après un tarif déterminé par la loi. Les délais fixés par la loi du 14 juin 1829 ont été étendus par celle du 30 mars 1834 au 1^{er} octobre suivant pour le cours forcé, et au 1^{er} janvier 1835 pour le paiement des contributions ; par conséquent, depuis le 1^{er} janvier 1835, les espèces duodécimales ne sont plus reçues qu'aux hôtels des monnaies, au poids et d'après un tarif fixé par la dernière loi, qui modifie en ce point celle du 14 juillet 1829. Les pièces de trente sous, créées par les lois des 11 janvier, 11 juillet, 14 août 1791, ne sont point retirées de la circulation, bien que la loi de germinal an VII n'ait pas prescrit d'en frapper de nouvelles, parce qu'elles rentrent dans les divisions du système décimal. Elles ont, ainsi que les anciennes pièces de quinze sous, 8 deniers d'argent fin et 4 de cuivre (loi du 11 juillet 1791), ou un tiers, ce qui leur donne une mauvaise apparence et un son très-sourd : cependant cet alliage, qui avait pour but d'augmenter le volume des pièces, ne nuit

point à leur valeur intrinsèque. Aux termes du décret du 12 septembre 1810, art. 3, elles ne peuvent entrer dans les paiements que pour les appoints au-dessous de 5 francs.

321. La loi du 7 germinal an xi avait jeté les bases suivant lesquelles devait être organisée l'administration des monnaies. Cette organisation a été faite par l'arrêté du 10 prairial de la même année. Nous nous contenterons d'en extraire l'article 2 qui fait connaître le but de l'administration. Elle est chargée de diriger la fabrication des monnaies, d'en juger le poids et le titre; de surveiller les fonctionnaires, directeurs, caissiers et autres employés; de vérifier la comptabilité des ateliers monétaires et le titre des espèces étrangères; de proposer la rectification des tarifs qui règlent leur admission au change; de statuer sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les porteurs de matières et les caissiers; de surveiller la fabrication des poinçons, matrices, carrés, et leur emploi; de faire l'épreuve des carrés nécessaires aux monnaies, avant d'en faire l'envoi aux commissaires; et généralement de maintenir l'exécution des lois sur les monnaies, et sur la garantie des matières d'or et d'argent. D'après l'article 3, l'administration des monnaies est comprise dans les attributions du ministre des finances; elle est confiée, sous son autorité, à une *commission* composée d'un président et de deux commissaires généraux nommés par le Roi. Cette commission est chargée :

1° De juger le poids et le titre des espèces fabriquées, et de surveiller dans toute l'étendue de la France l'exécution des lois monétaires;

2° De délivrer aux essayeurs du commerce et aux essayeurs des bureaux de garantie les certificats de

capacité dont ils doivent être pourvus avant d'entrer en fonctions ;

3° De statuer sur les difficultés relatives au titre et à la marque des lingots et ouvrages d'or et d'argent dans toute l'étendue de la France.

Ses attributions comprennent également :

1° La rédaction des tableaux servant à déterminer le titre et le poids d'après lesquels les espèces en matière d'or et d'argent sont échangées dans les hôtels des monnaies ;

2° La vérification du titre des espèces étrangères nouvellement fabriquées, afin d'observer les variations qu'il pourrait éprouver ;

3° La vérification, sur la réquisition soit des tribunaux, soit des autorités administratives, des espèces monnayées, sous le rapport du titre, du poids et des empreintes ;

4° La vérification du titre des lingots du commerce et celle des poinçons de l'État apposés sur les ouvrages d'or et d'argent ;

5° Enfin, la surveillance des opérations de tous les fonctionnaires des ateliers monétaires.

Cette commission doit aussi, aux termes d'une ordonnance royale du 24 mars 1832, surveiller la fabrication des médailles d'or, d'argent et de bronze, en faire constater le titre et en autoriser la délivrance ou mise en vente, après avoir observé les mêmes formalités que celles prescrites pour le jugement des espèces.

Il y a dans chaque hôtel de monnaie un commissaire du Roi, un directeur de la fabrication, un contrôleur au change, et un contrôleur au monnayage.

322. Toutes les fabrications sont soumises à l'épreuve du laboratoire des essais : le directeur, assisté

d'un vérificateur et de deux aides, contrôle la régularité des opérations et le titre réel des espèces nouvelles, avant de les livrer à la circulation. Le mode de cette vérification est fort simple. Lorsqu'une fabrication est terminée, c'est-à-dire aussitôt qu'un certain nombre d'espèces a été frappé, le commissaire du Roi et le contrôleur au monnayage en prennent au hasard six qu'ils envoient sous cachet à l'administration : trois de ces échantillons sont soumis à l'essai ; si l'un d'eux se trouve hors des limites déterminées par la loi, la fabrication entière est condamnée à être refondue. L'émission de toutes les pièces est au contraire ordonnée, lorsque les trois qui ont été livrées à la vérification de deux essayeurs sont entièrement conformes dans leur titre et leur poids aux proportions légalement fixées.

Le contentieux relatif aux monnaies était soumis autrefois à la juridiction de cours spéciales ; ces cours ont été supprimées par l'article 9 de la loi du 7 septembre 1790 sur l'organisation judiciaire, qui a donné aux tribunaux ordinaires les attributions judiciaires dont elles étaient revêtues.

323. La contrefaçon des monnaies de l'État a été considérée de tout temps comme un crime très-grave ; on y attachait même autrefois une idée de lèse-majesté qui sans doute avait contribué à introduire la peine capitale dont ce crime a été longtemps frappé. On est revenu, sur ce point, à des idées plus justes, et l'on ne considère plus aujourd'hui le crime de fausse monnaie que comme une atteinte grave portée au crédit public. La peine capitale a été remplacée dans la loi du 28 avril 1832, modificative du Code pénal, par celle des travaux forcés à perpétuité ; des peines moins graves sont prononcées contre ceux qui ont

altéré ou contrefait la monnaie de billon ou des monnaies étrangères, ou seulement participé sciemment à leur émission. Sans entrer dans les développements du droit criminel, nous croyons devoir faire remarquer la disposition qui punit d'une amende les personnes qui, ayant reçu pour bonnes des pièces de monnaie contrefaites ou altérées, les ont remises en circulation après en avoir vérifié ou fait vérifier les vices (1).

Nous avons fait connaître plus haut, n° 300, les dispositions des lettres patentes du 28 juillet 1783, remises en vigueur par un arrêté du 3 germinal an ix, dont le but est d'interdire ou de soumettre à une autorisation l'usage de certains instruments qui pourraient servir à la fabrication de fausse monnaie.

SECTION III. — DES POIDS ET MESURES.

SOMMAIRE.

- 324. *De l'unité des poids et mesures.*
- 325. *Système des poids et mesures français.*
- 326. *Introduction forcée du nouveau système des poids et mesures.*
- 327. *Tolérance de quelques anciennes dénominations mises en rapport avec le système nouveau.*
- 328. *Surveillance des poids et mesures.*
- 329. *Visites du vérificateur.*
- 330. *Surveillance des autorités municipales et départementales.*
- 331. *Bureaux de pesage et mesurage publics.*
- 332. *Conditions pour les soies.*

324. Il ne suffit pas, pour la facilité des échanges, d'avoir un signe représentatif des valeurs, il faut

(1, C. pén. art. 132 à 138.

encore avoir un moyen sûr de connaître la quotité des choses qui sont dans le commerce, afin d'obtenir leur véritable valeur par le rapprochement du prix et de la mesure. Cette évaluation serait souvent incertaine et douteuse, si les moyens de constater la quotité n'étaient pas uniformes dans tout le royaume; car alors on serait obligé, pour établir les rapports qui existeraient entre les différentes mesures, de se livrer à des calculs souvent compliqués et presque toujours au-dessus de la portée de la grande majorité des acheteurs et des vendeurs.

L'unité de poids et de mesure était prescrite comme loi de l'État chez toutes les nations civilisées; on la trouve chez les Hébreux, chez les Grecs, chez les Romains; on la trouve également chez nous au temps de Charlemagne et de Charles le Chauve (1). Mais on voit par les capitulaires de ce dernier que déjà elle tendait à se rompre, ce qui fut bientôt la conséquence nécessaire de l'établissement du régime féodal. Sous ce régime, en effet, le droit de déterminer les poids et les mesures, toujours considéré comme une conséquence de la souveraineté, fut exercé par les seigneurs, qui, soit pour jouir de leur souveraineté, soit par des raisons fiscales, établirent dans les pays soumis à leur domination, ou laissèrent établir par des usages abusifs, cette variété infinie de systèmes qui avant la révolution apportait les entraves les plus grandes au commerce. En vain plusieurs rois de France, et notamment Philippe le Bel, Louis XI, François I^{er}, Henri II, Charles IX et Louis XIV, s'efforcèrent-ils de porter la lumière dans ce chaos; leurs bonnes intentions

(1) V. capitul. de Charles le Chauve, de 864.

échouèrent toujours contre la ténacité de l'esprit de routine, et ce ne fut qu'après la révolution de 1789 que l'on put remplacer tous ces systèmes incohérents par une règle unique.

325. Lorsqu'il fut question d'opérer cette réforme, l'Assemblée nationale conçut la grande idée de prendre le type générateur du système métrique dans la nature elle-même, et de lier ainsi en quelque sorte l'existence de ce système à l'existence du monde. Des savants furent chargés de mesurer le quart de la ligne qui, passant par les deux pôles, décrit, sous le nom de *méridien*, un cercle sur notre globe (1). La dix-millionième partie de ce quart, égale à 3 pieds 11 lignes 296 millièmes de ligne (2), fut adoptée sous le nom de *mètre*, comme base de tout le système.

Pour appliquer cette mesure à la longueur, on la multiplia par *dix*, par *mille* et par *dix mille*, et l'on donna à ces différents multiples les noms tirés du grec, de *décamètre*, *kilomètre*, *myriamètre*; ce sont les mesures itinéraires. On divisa ensuite l'unité en parties de dix, cent et mille, pour servir aux mesures usuelles du commerce, et l'on donna à ces différentes fractions les mots dérivant du latin, de *décimètre*, *centimètre*, *millimètre*. De telle sorte que les composés grecs expriment toujours la multiplication, et les composés latins la division de l'unité par le chiffre qu'ils indiquent.

Les mesures agraires, devant avoir les deux dimensions longueur et largeur, sont composées du *mètre carré*; mais comme le mètre carré, à cause de son peu de superficie, serait d'un usage fort rare, on a

(1) Loi du 30 mars 1791.

(2) Loi du 19 frim. an viii, qui modifie l'évaluation provisoire faite par les lois des 1^{er} août 1793 et 18 germ. an iii.

pris pour unité 100 mètres carrés, auxquels on a donné le nom d'*are*. Le mètre carré étant alors la centième partie de l'*are*, est nommé *centiare*. L'*are*, multiplié par 100, c'est-à-dire 10,000 mètres carrés, se nomme *hectare*.

Les mesures de capacité doivent avoir trois dimensions, longueur, largeur et hauteur. Afin d'en faciliter l'usage, on a pris pour unité le *décimètre cube*, ou millième partie du mètre cube, qu'on a appelé *litre*; dix litres ou dix décimètres cubes s'appellent *décalitre*, et la dixième partie d'un litre, ou un dixième de décimètre cube, se nomme *décilitre*. Quand cette mesure s'applique aux matières sèches, on y ajoute l'*hectolitre* ou 100 décimètres cubes, et le *kilolitre* ou mille décimètres cubes, ou le mètre cube. Pour les solides, on a le *stère* ou mètre cube, et le *décistère* ou dixième du mètre cube.

Pour appliquer le nouveau système des mesures au poids, on pesa le litre ou décimètre cube d'eau distillée, à la température de quatre degrés; la millième partie du poids de ce volume d'eau constitue, sous le nom de *gramme*, l'unité de poids; ses composés sont le *décagramme*, de 10 grammes; l'*hectogramme*, de 100 grammes; le *kilogramme*, de 1,000 grammes: c'est le poids du litre d'eau. On admet encore, pour les choses d'un grand poids, le *quintal*, qui se compose de cent kilogrammes, et le *millier*, qui en a mille. Il y a aussi des fractions de gramme, telles que le *décigramme* et le *centigramme*. Chacune de ces mesures peut, pour la facilité du commerce, avoir son double et sa moitié (1).

(1) V. loi du 18 germ. an III, art. 5 et 6, et le tableau de l'*Annuaire du Bureau des Longitudes*. Une loi antérieure du 1^{er} août 1793 avait établi une première nomenclature qui a été modifiée par celle du 18 germ. an III.

326. Plusieurs lois et plusieurs actes du gouvernement, rendus en conformité de ces lois avant l'an ix, prescrivirent l'emploi des nouvelles mesures dans le département de la Seine et dans quelques départements voisins. Cette introduction partielle du nouveau système s'explique par les obstacles qu'il devait rencontrer dans les anciens usages; il fallut commencer par les départements qui se trouvaient, par leur voisinage de celui de la Seine, plus directement placés sous la surveillance de l'autorité (1). Enfin l'arrêté du 18 brumaire an ix ordonna la mise à exécution dans toute la France du système décimal des poids et mesures, à partir du 1^{er} vendémiaire an x.

Déjà la loi du 4^{re} vend. an iv avait, par avance, imposé à tous les notaires et officiers publics, pour l'époque à laquelle le nouveau système serait en activité, l'obligation d'exprimer en nouvelles mesures toutes les quantités à énoncer dans les actes que ces officiers devaient passer ou recevoir. L'infraction à cette disposition doit être punie d'un excédant de droit d'enregistrement de 50 francs, perçu à titre d'amende. La loi du 25 ventôse an xi sur le notariat, art. 17, renouvelle cette injonction aux notaires sous peine d'une amende de cent francs, qui est doublée en cas de récidive. A l'égard des papiers qui émanent des marchands, des négociants, des manufacturiers, et même des simples particuliers, la loi veut qu'ils ne puissent faire foi en justice qu'autant que les quantités sont exprimées en mesures nouvelles, ou qu'elles ont été traduites par un officier public aux frais des parties. Les nouvelles mesures furent aussi rendues obli-

(1) Loi du 4^{re} vend. an iv; arrêtés de niv. an vi, 27 pluv. an vi; procl. des 19 germ. ; 28 mess. et 11 therm. an vii, etc.

gatoires pour les marchands, et à plus forte raison durent-elles être employées dans tous les actes de l'autorité publique (1). Enfin le Code pénal applique une peine de simple police aux individus qui font usage de poids et de mesures différents de ceux établis par la loi; et la Cour de cassation décide que la seule possession de mesures anciennes et non poinçonnées constitue une contravention punissable (2).

327. Pour faciliter la propagation du nouveau système en transigeant avec des habitudes prises depuis longtemps, un décret du 12 février 1812, tout en prescrivant que ce système continuerait à être enseigné dans les écoles et appliqué dans l'administration et dans le commerce, autorisa cependant, mais pour le commerce en détail seulement, l'emploi d'instruments de pesage et de mesurage qui, se rapprochant autant que possible de ceux qui étaient anciennement le plus en usage dans le commerce, seraient cependant des fractions et des multiples des unités légales. En exécution du décret, le ministre de l'intérieur autorisa, par un arrêté du 28 mars 1812, l'usage de mesures et de poids qui conservèrent les anciennes dénominations de *toise*, *pied*, *pouce*, *aune*, *boisseau*, *livre*, *once*, *gros*. L'arrêté établit leurs rapports avec les poids et mesures légaux et avec ceux dont ils portent les noms et sur lesquels ils ont en général un léger excédant; ces poids et ces mesures doivent porter leurs noms et l'indication de leurs rapports avec les poids et mesures décimaux. Au moyen de cette concession, on a pu décider que toute demande de marchandises, faite en mesures ou en

(1) V. loi du 1^{er} vend. an iv.

(2) C. P. art. 424, 479 n^{os} 5 et 6, 181; Cour de cass. 1^{er} août et 12 juin 1828.

poids anciennement en usage sous quelque dénomination que ce soit, est censée faite en poids et en mesures analogues dont l'usage est permis par l'arrêté, et soumettre à l'application des dispositions du Code pénal les marchands qui, sous le prétexte de satisfaire au désir de l'acheteur, emploieraient des combinaisons de mesures et de poids décimaux ou autres, pour former le poids ou la mesure ancienne (1).

Une circulaire ministérielle du 30 novembre 1832 décide, relativement aux mesures tolérées par le décret du 12 février 1812, que les dénominations créées par la loi du 18 germinal an III sont les seules légales, et doivent par conséquent être seules employées dans les actes; que chacun est libre de choisir, suivant sa convenance, entre les unités, les multiples ou les fractions de ces mesures, mais en prenant

(1) V. arrêté du 28 mars 1812; C. pén. art. 424, 479, 480 et 481. Voici quelles sont les divisions de ces mesures usuelles et leurs rapports avec le système légal :

La *toise* a 2 mètres et se divise en 6 *pieds* ;

Le *pied* a $\frac{1}{3}$ de mètre et se divise en 12 *pouces* ;

Le *pouce* se divise en 12 *lignes*.

L'*aune* a 12 décimètres et se divise en demies, quarts, huitièmes et seizièmes, ainsi qu'en tiers, sixièmes et douzièmes.

Le *boisseau* est $\frac{1}{8}$ d'hectolitre, et a son double, son demi et son quart.

Le *litre*, mesure du nouveau système avec des fractions d'un quart, un huitième, un seizième, sert à la vente en détail des vins, eaux-de-vie, liqueurs, etc.

La *livre*, égale au demi-kilogramme, se divise en 16 *onces* ;

L'*once* se divise en 8 *gros* ;

Le *gros*, en 72 *grains*.

Chacun de ces poids se divise en outre en demis, quarts et huitièmes. Ces différentes mesures peuvent être construites d'une seule pièce, ou brisées à charnière, ou de toute autre manière, pourvu que les fractions soient des parties aliquotes desdites mesures, et ne puissent, par aucune combinaison, reproduire les anciennes mesures locales qu'elles doivent remplacer. (Arr. minist. du 28 mars 1812.) Les articles 6 et 7 indiquent la matière dans laquelle les mesures doivent être construites et la forme qu'elles doivent avoir.

pour base des nombres entiers pour éviter que l'on n'emploie sous des dénominations nouvelles des mesures anciennes. On peut, quand on a à relater des stipulations résultant de conventions antérieures à la législation actuelle, se servir des dénominations abrogées, mais sous la condition d'en indiquer la concordance en mesures nouvelles.

328. Il ne suffisait pas d'organiser un nouveau système de poids et de mesures; la surveillance la plus exacte était nécessaire pour vaincre la mauvaise volonté ou la négligence des marchands et même celle des acheteurs; il fallait aussi, dans l'intérêt public, rechercher et punir les infidélités trop communes en semblable matière. Cette double surveillance s'exerce par les préfets, sous-préfets, maires, adjoints, commissaires de police; afin de la rendre plus efficace, il a été établi en principe que toutes personnes qui pèsent ou mesurent des matières commerciales ne peuvent se servir que de poids et de mesures vérifiés par des agents du gouvernement. Dans chaque arrondissement il existe un bureau de vérification (1), pourvu d'*étalons* ou modèles de poids et de mesures vérifiés au bureau des *prototypes* établi près le ministère du commerce; des *vérificateurs*, nommés par les préfets, sous l'approbation du ministre du commerce, sont chargés d'opérer la vérification de tous les instruments de pesage et de mesurage du département (2). Une première vérification a lieu chez ceux qui les fabriquent; une seconde vérification a lieu périodique-

(1) Arrêté du 29 prair. an ix; ord. du 18 déc. 1825, art. 1, 2, 3, 4, 8, 9 et 10. Cependant il peut y avoir plusieurs bureaux dans le même arrondissement, ou bien un seul dans plusieurs, suivant les circonstances.

(2) Ord. du 18 déc. 1825, art. 10, 14, 15, 16 et 17. Les balances et romaines, dispensées de la vérification périodique par l'art. 24 de l'ordon. du 18 déc. 1825, y ont été assujéties par celle du 21 déc. 1832, art. 8.

ment , savoir , tous les ans dans les communes considérables , et tous les deux ans dans les autres , d'après la détermination faite par le préfet. On dresse aussi un état des personnes obligées par leur profession à se servir de poids et de mesures.

329. Le vérificateur est tenu , à peine de toute responsabilité et de destitution , d'accomplir les visites périodiques et de se transporter au domicile de chacun de ceux qui sont portés sur l'état dont nous venons de parler , sans préjudice des tournées extraordinaires prescrites par le préfet (1). Aux termes d'une ordonnance du 7 juin 1826 , la vérification peut être faite aux chefs-lieux et aux sièges des mairies dans les localités où le ministre du commerce , sur la proposition des préfets , juge que ce mode est de plus facile exécution. Cependant la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé contre la décision d'un tribunal de simple police , qui a décidé que le refus d'un négociant de se transporter chez le vérificateur ne constitue pas une contravention (2). Il est à remarquer que la Cour ne vise pas dans son arrêt l'ordonnance du 7 juin 1826 , qui pourtant n'est pas rapportée , et nous semble en conséquence obligatoire , malgré les inconvénients qu'elle peut présenter.

Le vérificateur est accompagné par le maire , l'adjoint ou le commissaire de police ; il poinçonne tous les instruments qui lui sont exhibés , tant ceux qui composent le *minimum* obligatoire pour le marchand , que ceux qu'il possède en outre ; il prend note du tout sur un registre qui est signé en marge par le marchand , ou , dans le cas où celui-ci ne sait pas signer , par l'officier de police qui l'accompagne. Les mar-

(1) Ord. du 18 déc. 1825 , art. 19.

(2) Arrêt de la Cour de cass. du 7 sept. 1833.

chands qui veulent s'affranchir de l'obligation de la visite peuvent aller porter leurs poids au bureau du vérificateur, qui opère comme nous venons de le dire.

L'ordonnance du 21 décembre 1832 veut que la révision périodique ait lieu chaque année, du 1^{er} janvier au 1^{er} août, aux époques fixées par le préfet pour chaque commune. Les marchands qui après le 1^{er} août feraient usage de poids et mesures non poinçonnés seraient passibles de poursuites; ils doivent donc alors porter les instruments dont ils veulent se servir au bureau de vérification. Il est dressé un rôle supplémentaire pour les vérifications tardives (1).

Les vérificateurs ne peuvent recevoir aucun salaire de la part des personnes chez lesquelles ils opèrent; ces personnes sont assujéties au paiement d'un droit réglé par un tarif, qui est recouvré par les percepteurs des contributions sur un état dressé à l'aide des documents de l'année précédente par le directeur des contributions, et rendu exécutoire par le préfet. Les réclamations des particuliers contre ces rôles de perception ont lieu par les mêmes voies et avec les mêmes termes de recours que s'il s'agissait de l'impôt des portes et fenêtres (2).

330. Les vérificateurs ne sont, comme on le voit, chargés que d'une partie de la police relative aux poids et mesures. Cette police elle-même est particulièrement confiée aux maires, adjoints et officiers de police municipale agissant sous leurs ordres, par les lois du 16 août 1790, t. 11, art. 3, et du 1^{er} vendémiaire an iv, art. 11. L'ordonnance du 18 décembre 1825

(1) Ord. du 21 déc. 1832, art. 5 et 6.

(2) Ord. du 21 déc. 1832, art. 14, 15, 18 et 22. — Budget des recettes. V. pour le mode d'exécution l'ord. du 21 déc. 1832.

résume ainsi leurs obligations : Ils sont chargés de faire dans leurs arrondissements respectifs, et plusieurs fois dans l'année, des visites dans les boutiques et magasins, dans les places publiques, foires et marchés, à l'effet de s'assurer de l'exactitude et du fidèle usage des poids et mesures. Ils doivent s'assurer si les poids et mesures portent les marques et poinçons de vérification ; si, depuis la vérification que ces marques constatent, ces instruments n'ont point souffert de variations soit accidentelles, soit frauduleuses ; si les marchands font réellement usage de ces poids et mesures, et non d'aucuns autres. Ils vérifient les balances, romaines et tous les autres instruments de pesage autorisés ou tolérés ; ils s'assurent de leur justesse et de la liberté de leurs mouvements. Ils veillent à la fidélité dans le débit des marchandises qui, étant fabriquées au moule ou à la forme, se vendent à la pièce ou au paquet comme correspondant à un poids déterminé, telles que les pains, les bougies, etc. ; sans toutefois que les moules de ces marchandises soient considérés comme instruments de pesage et assujétis à la vérification. On ne doit pas non plus considérer les vases et futailles servant de récipient aux liquides et autres matières, comme mesures de capacité ou de pesanteur ; mais la police municipale doit veiller à ce que ces matières ne soient pas vendues à raison d'une certaine mesure, sans avoir été mesurées effectivement. On tolère cependant la vente à la pièce des vins et liqueurs excédant le prix des vins de vente courante, quand même ces pièces n'ont aucun rapport avec les mesures décimales (1).

L'autorité municipale étant chargée de l'inspection

(1) Ord. du 18 déc. 1825, art. 25, 26, 27, 28 et 29.

sur la fidélité des denrées qui se vendent au poids , au compte ou à la mesure , a le droit de déterminer par des arrêtés les classes d'individus qui , par leur profession ou leur industrie , sont tenus de se munir de poids ou de mesures ; d'ordonner tout ce qui peut servir à faciliter la vérification , par exemple de prescrire la forme des poids qui seront en usage , la longueur des plis d'une étoffe , etc. Les préfets ont aussi le droit de prendre des arrêtés relatifs aux poids et aux mesures (1) ; et comme il importe d'imprimer à l'action des autorités départementales et communales un caractère d'uniformité , les arrêtés des préfets et les ordonnances de police rendues par les maires ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du ministre du commerce ; les contraventions à ces arrêtés , ainsi que toutes les autres violations des lois et ordonnances dont nous avons exposé les principes , sont constatées par les maires , adjoints , commissaires et officiers de police , et poursuivies devant les tribunaux , soit d'office , soit à la réquisition des vérificateurs , qui doivent faire connaître à ces magistrats les infidélités que leurs fonctions leur font découvrir dans l'usage des poids et mesures (2).

331. Lorsqu'il s'élève entre un vendeur et un acheteur des difficultés sur l'exactitude du pesage et du mesurage , un moyen prompt et facile de terminer le différend leur est offert dans l'établissement des bu-

(1) Cour de cass. arrêts des 15 mai 1819 , 3 avr. 1830 , 21 déc. 1832.

(2) Ord. du 18 déc. 1825 , art. 2 , 31 et 22. *V.* Cod. pén. art. 423 , 424 , 479 § 5 et 6 , 480 , 481 , 482. Plusieurs arrêts de la Cour de cassation décident qu'il n'y a lieu d'appliquer la peine au défaut de vérification des poids et mesures qu'autant que cette vérification a été prescrite par un règlement administratif du préfet ou du maire. *V.* Cour de cass. 21 juin 1817 , 10 sept. 1819 , 9 juin 1823. On ne doit plus faire cette distinction , aujourd'hui que l'ordonn. du 18 déc. 1825 prescrit d'une manière générale l'obligation de la vérification et du poinçonnement.

reaux de pesage, mesurage et jeaugeage publics ; ces bureaux sont établis dans les communes les plus importantes, déterminées par le gouvernement ; ils sont placés sous la surveillance de l'autorité municipale. Dans les lieux où il n'est pas nécessaire d'établir des bureaux publics, les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur, sont confiées par le préfet à des citoyens d'une probité et d'une capacité reconnues. Le tarif des droits à percevoir est proposé par les conseils municipaux et soumis à l'approbation du gouvernement ; un dixième des droits sert à couvrir les dépenses des bureaux ; le surplus est employé aux dépenses des communes ou des hospices (1). Pour économiser les frais de régie, le ministre de l'intérieur conseille, dans une circulaire du 15 prairial an x, de confier l'exercice du pesage aux employés de l'octroi.

Aux termes de la loi du 15 mars 1790, tous les citoyens ont le droit de peser et de mesurer des marchandises dans les maisons particulières, pourvu que ce soit avec des poids légaux. L'article 4 de l'arrêté du 7 brumaire an ix interdit à tous autres qu'aux préposés l'exercice du pesage ou du mesurage dans l'enceinte des marchés, halles et ports, à peine de confiscation des instruments destinés au mesurage. La loi du 29 floréal an x ne rend l'intervention du bureau de poids publics nécessaire que dans le cas de contestation. Quelques arrêtés de police ayant défendu d'une manière générale à tous individus d'exercer les fonctions de peseur et de mesureur, à tous vendeurs et acheteurs de les employer, cette prohibition a été condamnée par la Cour de cassation comme illégale et

(1) V. loi du 15 mars 1790 ; arrêtés du 27 brum. an vii, du 7 brum. an ix, art. 1 et 3 ; 29 flor. an x, art. 1, 2, 3 et 4 ; arrêté du 2 niv. an xii,

rendant , dans ce cas , l'intervention des peseurs publics obligatoire (1).

332. Il existe dans plusieurs villes du midi de la France des bureaux de pesage public, d'une nature particulière , destinés seulement au pesage de la soie ; on leur donne le nom de *conditions*. Le pesage de la soie y est précédé d'une opération qui a pour but de la réduire , au moyen d'une étuve , à un degré fixe de siccité. Ce degré étant le même pour toutes les soies déposées à la condition , il en résulte qu'on peut ainsi connaître leur véritable poids , que l'humidité variable de chacune d'elles ne permettait pas auparavant d'apprécier d'une manière certaine. L'usage des conditions n'est obligatoire pour personne , mais leur utilité l'a rendu général. Ces établissements sont créés par des ordonnances du Roi qui leur tracent des règles d'organisation ; la plupart de ces actes n'ont pas été publiés au *Bulletin des lois* (2).

CHAPITRE VII.

DE LA LIBERTÉ DANS SES RAPPORTS AVEC LES ACTES DE L'INTELLIGENCE.

SECTION I^{re}. — LIBERTÉ DE LA PRESSE.

SOMMAIRE.

333. *Distinction entre la pensée et sa manifestation.*
 334. *De l'imprimerie. — Législation antérieure à 1789.*
 335. *Système actuel.*

(1) Circul. du 15 prair. an x.

(2) Il y a des conditions à Lyon , Avignon , St-Étienne , Privas , Aubenas , Tournon , Cavaillon.

336. *De la presse périodique.*
 337. *Qui a le droit de publier un journal ?*
 338. *Conditions de la publication. — Des gérants.*
 339. *Du cautionnement.*
 340. *Journaux dispensés du gérant et du cautionnement.*
 341. *Déclaration préalable à la publication d'un journal.*
 342. *Rectification des faits insérés dans un journal.*
 343. *Du timbre. — Renvoi.*

333. Dieu n'a point accordé aux hommes de force coercitive sur les intelligences ; à lui seul est réservée la faculté de pénétrer dans le secret de la conscience , d'éclairer ses recoins les plus obscurs , et de punir le crime qui ne consiste encore que dans une simple pensée. Tous les efforts de l'homme pour usurper la puissance divine sont inefficaces , et il ne peut agir sur l'âme de ses semblables que par la raison ou par le sentiment. Mais aussitôt que la pensée prend un corps et se manifeste au dehors , elle tombe sous l'action du pouvoir , et , comme tous les actes extérieurs de l'homme , elle est soumise aux répressions de la loi. Que deviendrait en effet la société s'il était permis de l'attaquer dans la moralité humaine qui est sa base , dans les institutions politiques et civiles qui sont sa forme ! La liberté , quant à la manifestation de la pensée , comme pour les actes extérieurs de l'homme , consiste donc en ce que la loi ne puisse en prohiber la manifestation , mais non pas en ce qu'elle ne puisse en punir les écarts.

334. La parole étant un moyen de communication des idées assez restreint , son usage n'a donné lieu à aucune mesure préventive ; la loi se contente de punir les délits qui peuvent être commis dans des discours

ou dans des propos tenus publiquement. L'invention de l'imprimerie , introduite en France vers le milieu du xv^e siècle , a multiplié les bons et les mauvais effets que peut produire la communication des idées. Longtemps le pouvoir, effrayé par les dangers de cette puissance nouvelle, en a soumis l'exercice à des règles préventives fondées sur le spécieux motif qu'il valait mieux empêcher le mal que d'avoir à le punir. Aucun livre ne pouvait paraître sans avoir été revêtu d'une approbation préalable, donnée tantôt par l'université tout entière, tantôt par la faculté de théologie, tantôt par des censeurs nommés par le Roi. Les peines les plus graves, la peine capitale elle-même, ont longtemps puni les infractions à ces règles (1). Mais un tel système, dont il est si facile d'abuser et dont il est impossible d'user toujours avec discernement, arrêtait les progrès de la civilisation, favorisait les abus et la tyrannie, et conduisait souvent aux résultats qu'il avait pour but d'éviter ; car les publications dangereuses circulaient clandestinement dans la société avec l'attrait puissant de choses défendues, et l'autorité de doctrines qu'on semblait impuissant à combattre par la raison. La presse est l'arbre mystérieux qui porte à la fois des fruits de mort et des fruits de vie ; le Créateur a donné à l'homme les moyens de discerner les uns des autres, et lui a imposé l'obligation de les choisir à ses risques et périls. Sans doute il est bien de le prémunir contre le danger, d'éclairer son inexpérience ; mais aucune puissance humaine ne peut s'interposer entre Dieu

(1) V. la déclaration de 1553 ; l'ordonn. de Moulins, 1566 ; les édits de 1626 et 1629 ; le règlement de 1723 ; l'arrêt du Conseil du 10 sept. 1735, etc., etc.

et lui pour faire en son nom le choix dont il est seul responsable.

335. L'ancien système préventif a été aboli par l'Assemblée constituante, qui, dans la déclaration des droits, en date du 3 septembre 1791, s'exprime ainsi : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » Nous ne parlerons pas des excès sans nombre dans lesquels la presse est tombée pendant les années orageuses de la révolution, ni des mesures ordinairement insuffisantes et quelquefois odieuses auxquelles ils ont donné lieu; il faut faire abstraction, quand on s'occupe du progrès de nos libertés, de tout le temps qui s'est écoulé depuis la déclaration des principes faite par l'Assemblée constituante, jusqu'au rétablissement en 1814 du régime constitutionnel qui a eu pour résultat d'en régulariser l'application. L'art. 7 de la Charte de 1830, qui est aujourd'hui la base de toute la législation sur la presse, est ainsi conçu :

« Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois. La censure ne pourra jamais être rétablie. »

Nous n'avons point à nous occuper des lois qui punissent les crimes que l'on peut commettre, par la voie de la presse, contre les particuliers, contre l'État, contre son chef, contre la morale, contre la religion; elles sont l'objet du droit pénal; mais il nous appartient de faire connaître les mesures de police à l'accomplissement desquelles est subordonné l'exercice de la liberté de la presse : ces mesures se réduisent, pour les publications ordinaires, à ce que

nous avons fait connaître en parlant des fonctions d'imprimeur et de libraire, et à ce que nous dirons plus tard sur les moyens de consacrer la propriété littéraire.

336. Il n'en est pas de même de la presse périodique, cette tribune toujours debout, de laquelle partent tous les jours des voix qui sont entendues sur tous les points de la France, et qui s'adressent en même temps à la raison, aux intérêts, aux passions. La puissance immense acquise aujourd'hui par la presse périodique a déterminé le législateur à lui imposer une série de règles préventives qui, tout en respectant le droit lui-même, n'en permettent l'exercice que sous des conditions qui donnent quelques garanties à la société. La loi fondamentale sur la police de la presse périodique est celle du 18 juillet 1828, qui a abrogé en grande partie la loi du 9 juin 1819, et qui a été elle-même modifiée par les lois des 14 décembre 1830, 8 avril 1834 et 9 septembre 1835.

337. La loi, respectant le principe posé par la Charte, n'exige pour la publication d'un journal aucune autorisation préalable. « Tout Français majeur, dit l'art. 1^{er}, jouissant des droits civils, pourra, sans autorisation préalable, publier un journal ou écrit périodique, en se conformant aux dispositions de la présente loi (1). » Ainsi l'étranger non naturalisé, quand même il serait admis à fixer son domicile en France, n'a point le droit de publier un journal; il en est de même du Français mineur (2); ce droit est enlevé au Français mort civilement ou privé de la jouissance des droits civils. Cependant le mineur et l'individu privé temporairement des droits

(1) Loi du 18 juill. 1828, art. 1.

(2) *Idem*.

civils peuvent se trouver héritiers du propriétaire ou de l'un des propriétaires d'un journal ; le cas est prévu par l'art. 42, qui détermine le moyen de leur donner un représentant légal. Sans doute, cet article devrait s'appliquer par analogie à l'individu qui n'est qu'interdit des droits civils, ou même à l'étranger, puisque la loi n'apporte aucune modification sur ce point au droit de succéder. Mais il résulte des motifs de la loi, qu'un individu incapable de publier un journal ne pourrait en acquérir la propriété par une cession volontaire, ce qui ne l'empêcherait pas cependant d'avoir dans le journal un intérêt purement pécuniaire, puisque la loi ne lui interdit que la publication. L'art. 4^{er} ne parle pas des femmes ; il nous semble qu'il n'a point eu l'intention de les exclure, et qu'elles sont comprises dans la généralité des termes *tout Français* (1). Elles peuvent donc publier un journal, sauf à choisir un gérant qui remplisse les formalités prescrites par l'art. 42.

338. L'expérience a démontré qu'il est facile d'échapper à la responsabilité qu'entraîne la publication d'un journal ; au moyen de quelques précautions très-simples, ses rédacteurs peuvent rester inconnus, et livrer à l'autorité un éditeur apparent complètement étranger à la rédaction. Les dispositions de la loi de 1828 ont pour but de substituer la réalité à cette fiction, et d'offrir à l'action de la loi répressive un ou plusieurs gérants (il peut y en avoir trois) vraiment intéressés au journal et à sa rédaction, et un cautionnement qui assure l'exécution des condamnations pécuniaires. Le gérant doit réunir les conditions de capacité requises par l'art. 980 du Cod. civ., c'est-à-

(1) Cela résulte même de la discussion ; voir les notes de M. Duvergier, sous l'art. 6 de la loi du 18 juill. 1828.

dire, être du sexe masculin, citoyen français, majeur, sujet du Roi, jouissant des droits civils. Il doit en outre être propriétaire d'une part ou action dans l'entreprise, et posséder en son propre et privé nom le tiers du cautionnement. Pour assurer, autant que possible, l'exécution de cette disposition de l'art. 15 de la loi du 9 sept. 1835, l'ordonnance d'exécution du 18 nov. suivant défend de recevoir aucune déclaration du privilège de second ordre attribué au prêteur de fonds sur la portion du cautionnement dont le gérant doit être propriétaire. C'est par le même motif que l'article 15 ajoute que, dans le cas où soit des cessions totales ou partielles de la portion du cautionnement appartenant au gérant, soit des jugements passés en force de chose jugée, prononçant la validité de saisies-arrêts formées sur ce cautionnement, sont signifiés au trésor, le gérant est tenu de rapporter, dans les quinze jours de la notification qui lui est faite, soit la rétrocession, soit la mainlevée de la saisie-arrêt, faute de quoi le journal cesse de paraître. Dans ces deux cas, en effet, le gérant n'est plus propriétaire de la partie cédée ou saisie. Cette règle d'ailleurs ne s'applique qu'à la partie du cautionnement qui *doit appartenir* au gérant, le reste étant affecté par premier privilège aux condamnations; l'Etat est toujours préféré aux cessionnaires et aux saisissants. Lorsque l'entreprise est formée par une seule personne, le propriétaire, s'il réunit les qualités requises, est en même temps le gérant responsable du journal. Si l'entreprise est formée par une société en nom collectif ou en commandite, leurs gérants doivent nécessairement être choisis parmi les associés, et chacun d'eux a individuellement la signature, aux termes des art. 22 et 24 du Code de

commerce (1). Quand la société est anonyme, les administrateurs sont naturellement gérants (2).

Une disposition transitoire de la loi du 18 juillet 1828 porte que les conditions de capacité ne doivent pas être exigées des propriétaires de journaux existants à l'époque de sa promulgation ; qu'ils auront six mois pour présenter un ou plusieurs gérants responsables, lesquels pourront n'être pas propriétaires d'une portion du cautionnement, s'ils justifient qu'ils sont propriétaires sérieux et légitimes d'immeubles francs de toute hypothèque, payant au moins 500 fr. de contributions directes, si le journal est publié dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne, et de 150 f. dans les autres départements (3). Cette dernière disposition a été signalée par quelques auteurs comme étant applicable aux gérants des journaux formés postérieurement à la loi. Nous n'adoptons pas cette opinion ; il suffit de jeter les yeux sur l'art. 7, pour voir qu'il contient une disposition applicable seulement aux journaux existants, et qui a pour but de leur faciliter l'exécution d'une loi qui change leur condition. Le principe de la loi de 1828 est un cautionnement en rentes, qui a été changé par la loi de 1835 en un cautionnement pécuniaire, lequel, étant détenu par le trésor, offre une bien meilleure garantie que les immeubles. Il n'est qu'un seul cas aujourd'hui où l'on puisse admettre, au lieu d'argent, la possession d'immeubles conformément à la loi de 1828 ; c'est celui où le propriétaire unique d'un écrit périodique vient à mourir : sa veuve ou ses héritiers ont un délai de trois

(1) Loi du 18 juill. 1828, art. 6 et 9 ; loi du 9 sept. 1835, art. 15.

(2) Loi du 18 juill. 1828, art. 8.

(3) Loi du 18 juill. 1828, art. 9.

mois pour présenter un gérant responsable; mais comme il existe déjà un cautionnement fourni par le défunt et appartenant à ses héritiers, et dans la crainte de compromettre le sort d'un journal existant, la loi se contente de la garantie immobilière, et elle déclare en outre que le cautionnement du propriétaire décédé demeure affecté à la gestion (1).

Les fonctions du gérant consistent à surveiller et à diriger par lui-même la rédaction du journal, à signer en minute chacun de ses numéros : l'exemplaire signé est déposé, au moment de la publication, au parquet du procureur du roi du lieu de l'impression, ou à la mairie dans les lieux où il n'y a pas de tribunal de première instance, à peine de 500 à 3,000 francs d'amende. La signature du gérant est imprimée au bas de tous les exemplaires, à peine de 500 fr. d'amende contre l'imprimeur; elle entraîne la responsabilité de tout le contenu de la feuille ou de la livraison, sans préjudice des poursuites contre l'auteur des passages, lequel est considéré comme complice du délit (2). Le journal ne peut exister sans gérant; par conséquent, si le gérant unique se démet de ses fonctions ou décède, les propriétaires sont tenus de le remplacer dans les quinze jours; quand il y a plusieurs gérants, les propriétaires ont deux mois pour remplir cette formalité. Ils peuvent, s'ils le préfèrent, réduire le nombre des gérants; ils ont aussi le droit de l'augmenter jusqu'à trois : l'une ou l'autre modification se fait par un acte revêtu des mêmes formes que celui de société. Si les propriétaires ne se conforment point à ces dispositions, le journal cesse de paraître, sous peine de 1,000 francs d'amende pour chaque feuille ou livrai-

(1) Loi du 18 juill. 1828, art. 12.

(2) Loi du 18 juill. 1828, art. 7 et 8; 9 sept. 1835, art. 16.

son (1). Lorsque le gérant est condamné pour délit de la presse, pendant toute la durée de l'emprisonnement et de l'interdiction des droits civils, la publication ne peut avoir lieu que par un autre gérant ; si le journal n'en avait qu'un, il a un mois pour le remplacer, et dans l'intervalle il est tenu de désigner un rédacteur responsable (2).

339. Le cautionnement, dont le taux est fixé par l'article 13 de la loi du 9 septembre 1835, doit être versé en numéraire au trésor, c'est-à-dire, à Paris à la caisse du caissier central du trésor, et dans les départements à la caisse du receveur des finances. Il en est délivré un récépissé qui est ensuite transformé en un certificat d'inscription sur les livres du trésor, au moyen duquel le titulaire perçoit les intérêts. Ce cautionnement est affecté par privilège aux dépens, aux dommages-intérêts et aux amendes auxquels les gérants et auteurs peuvent être condamnés, sauf, en cas d'insuffisance, le recours solidaire sur les biens des propriétaires, du gérant ou de l'auteur condamné. Les condamnations pécuniaires se prélèvent d'abord sur la portion du cautionnement qui appartient au gérant signataire de la feuille. Les condamnations encourues doivent être acquittées et le cautionnement complété dans les quinze jours de la notification de l'arrêt. Ce délai passé, le journal cesse de paraître jusqu'au complément du cautionnement (3).

340. Bien que l'existence d'un gérant responsable et le dépôt du cautionnement soient la règle générale,

(1) Loi du 18 juill. 1828, art. 4. V. pour la forme des déclarations de cessation de fonctions, l'art. 8 de l'ord. du 18 nov. 1835, et la circul. minist. du 27 nov. 1835.

(2) Loi du 9 sept. 1835, art. 19.

(3) Loi du 18 juill. 1828, art. 13 ; loi du 9 juin 1819, art. 3 et 4 ; ord. du 18 nov. 1835, art. 6.

il est des écrits périodiques qui sont dispensés de l'une et de l'autre condition , soit à cause de l'intervalle qui existe entre leurs publications , soit à cause des matières auxquelles ils sont consacrés ; ce sont :

1° Les journaux ou écrits périodiques qui ne paraissent qu'une fois par mois ou plus rarement ;

2° Les journaux ou écrits périodiques exclusivement consacrés soit aux sciences mathématiques , physiques et naturelles , soit aux travaux et recherches d'érudition , soit aux arts mécaniques et libéraux , c'est-à-dire aux arts dont s'occupent les trois académies des sciences , des inscriptions et des beaux-arts de l'Institut royal ;

3° Les journaux ou écrits périodiques étrangers aux matières politiques et exclusivement consacrés aux lettres ou à d'autres branches de connaissances non spécifiées précédemment , pourvu qu'ils ne paraissent au plus que deux fois par semaine ;

4° Tous les écrits périodiques étrangers aux matières politiques et qui sont publiés dans une autre langue que la langue française ;

5° Les feuilles périodiques exclusivement consacrées aux avis , annonces , affiches judiciaires , arrivages maritimes , mercuriales et prix courants (1).

341. Tous les journaux, quels qu'ils soient , ne peuvent être publiés qu'autant qu'il a été fait préalablement une déclaration contenant :

1° Le titre du journal ou écrit périodique , et les époques auxquelles il doit paraître ;

2° Le nom de tous les propriétaires autres que les commanditaires , leur demeure , leur part dans l'entreprise (2) ;

(1) Loi du 18 juill. 1828 , art. 3 ; loi du 9 sept. 1835 , art. 14. Pour la peine , voir loi du 9 juin 1819 , art. 6.

(2) M. Pardessus a dit dans la discussion qu'il n'était jamais nécessaire de

3° Le nom et la demeure des gérants responsables ;

4° L'affirmation que ces propriétaires et gérants réunissent les conditions de capacité prescrites par la loi ;

5° L'indication de l'imprimerie dans laquelle le journal ou écrit périodique devra être imprimé.

S'il s'agit d'un journal excepté du cautionnement, la déclaration ne contient que les mentions prescrites dans les numéros 1, 2 et 5.

Ces déclarations sont faites à Paris à la direction de la librairie, et dans les départements au secrétariat général de la préfecture. Elles sont accompagnées du dépôt des pièces justificatives, et signées par chacun des propriétaires du journal ou par son fondé de pouvoir. Les contestations sur la régularité ou la sincérité de la déclaration et des pièces à l'appui, tant que le journal n'a pas encore paru, sont jugées par les tribunaux civils à la diligence du préfet, sur mémoires et sans frais, la partie ou son défenseur et le ministère public entendus : il est sursis à sa publication jusqu'au jugement à intervenir, lequel est exécutoire nonobstant appel. Si le journal est déjà publié, la question est de la compétence du tribunal de police correctionnelle ; en cas de condamnation, le journal cesse de paraître, et les auteurs de la déclaration sont punis d'une amende si elle est reconnue fautive et frauduleuse (1).

Il faut en outre, si le journal est soumis au cautionnement, qu'il soit justifié au procureur du roi : 1° du versement du cautionnement ; 2° de la déclaration préalable. S'il survient quelque mutation dans le titre

faire connaître les associés en participation, parce que leurs rapports avec l'entrepreneur sont entièrement secrets et privés, et que celui-ci est seul considéré comme propriétaire.

(1) Loi du 18 juill. 1828, art. 10 et 11.

du journal, dans les conditions de sa périodicité, dans le personnel des propriétaires ou gérants responsables, ou si le journal change d'imprimerie, il en est fait déclaration devant l'autorité compétente dans les quinze jours qui suivent la mutation, à la diligence du gérant responsable, à peine de 500 fr. d'amende (1).

342. Lorsqu'une personne a été nommée ou désignée dans un journal, il est juste qu'elle puisse répondre aux imputations dont elle a été l'objet, redresser les faits erronés qui ont pu être publiés sur son compte. C'est pour garantir ce droit de défense naturelle que la loi impose au journal, sous peine d'une amende de 50 à 500 fr. et de tous dommages-intérêts, l'obligation d'insérer la réponse dans le numéro qui suit le jour dans lequel elle lui a été adressée. Cette insertion est gratuite si la réponse n'excède pas le double de la longueur de l'article; dans le cas contraire, le surplus est payé suivant le tarif des annonces (2).

Enfin, pour détruire l'effet des nouvelles fausses et faire parvenir plus sûrement les nouvelles officielles sur tous les points de la France, le gouvernement et tous les dépositaires de l'autorité publique ont le droit, sous la seule condition du paiement des frais d'insertion, d'obliger le gérant d'un journal d'insérer en tête de sa feuille les documents officiels, relations authentiques, renseignements et rectifications qu'ils jugent convenable de lui adresser. L'insertion doit avoir lieu dans le numéro qui suit le jour de la réception des pièces. Cette obligation est imposée sous peine d'une amende de 50 à 500 fr. (3).

343. Nous ne parlons pas ici du timbre auquel les

(1) Loi du 18 juill. 1828, art. 6 et 7.

(2) Loi du 25 mars 1822, art. 11; du 9 sept. 1835, art. 17.

(3) Loi du 9 sept. 1835, art. 18.

journaux sont soumis. C'est là une disposition purement fiscale, réglée aujourd'hui par la loi du 14 décembre 1830.

SECTION II. — DE LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT.

SOMMAIRE.

- 344. *Principe général et restrictions.*
- 345. *Université de France. — Monopole universitaire.*
- 346. *Organisation de l'enseignement primaire. — Conditions requises pour être instituteur.*
- 347. *Instruction primaire et élémentaire ou supérieure.*
- 348. *Comités de surveillance des arrondissements et des communes.*
- 349. *De l'éducation primaire des filles.*
- 350. *Conditions requises des institutrices.*
- 351. *Surveillance de l'instruction primaire des filles.*
- 352. *Etablissements publics pour l'instruction des filles.*

344. S'il est vrai de dire qu'en thèse générale tout homme a le droit de communiquer aux autres ses idées, sans pouvoir être soumis à des mesures préventives, il faut reconnaître aussi qu'il est certaines circonstances dans lesquelles ce principe ne pourrait être appliqué d'une manière absolue sans danger. Déjà nous avons vu à quelles conditions est subordonnée la publication d'un journal; elles ont pour but, comme nous l'avons dit, d'organiser d'une manière efficace la responsabilité de ceux qui le publient. Il est un genre de communication d'idées qui doit être assujéti à des mesures plus rigoureuses encore, parce qu'il peut avoir des effets bien plus dangereux à cause des personnes vis-à-vis desquelles il s'exerce; nous voulons parler de l'enseignement de la jeunesse. Il est évident que le devoir de l'autorité est de suppléer à la

vigilance paternelle, en s'assurant de la moralité et de la capacité de ceux qui sollicitent la mission si importante de former à la fois l'intelligence et le cœur des enfants.

345. C'est en partant de cette idée que le gouvernement impérial a créé l'université de France : mais, au lieu de lui confier seulement la surveillance de l'instruction publique, il lui en a attribué le *monopole*. L'enseignement public, dit le décret du 17 mars 1808, est confié exclusivement à l'université ; aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'université et sans l'autorisation de son chef. D'après le décret du 15 mars 1811, les institutions particulières placées dans les villes qui possèdent un collège, ne peuvent enseigner que les premiers éléments et répéter l'enseignement du collège à leurs propres élèves, qui sont obligés d'en suivre les classes. Les institutions placées dans les autres villes ne peuvent élever leur enseignement au-dessus des humanités. Mais le titre de collège de plein exercice peut être donné par le Conseil royal aux maisons particulières d'éducation qui, par leur bonne direction et la force de leurs études, sont dignes d'obtenir ce titre (1). D'autres dispositions de la même nature, également contraires aux véritables principes, sont établies par le même décret, qui prononce des peines sévères contre les individus qui enseignent publiquement et tiennent école sans l'autorisation de l'université (2). Le monopole universitaire, qui a reçu quelques exceptions, notamment à

(1) Ord. du 27 févr. 1821, art. 21 et 23.

(2) Loi du 10 mai 1806, art. 1 et 2 ; décret du 17 mars 1808, art. 1, 2, 3 ; décret du 17 sept. 1808, art. 2 et 3 ; décret du 15 nov. 1811, art. 15, 16, 17, 18, 19, 54 et suiv.

l'égard des écoles ecclésiastiques, et qui dans la pratique est depuis longtemps considérablement adouci, a été l'objet de nombreuses réclamations, auxquelles a fait droit l'art. 69 de la Charte de 1830, en déclarant qu'il serait pourvu par une loi à la liberté de l'enseignement.

Une partie de cette promesse a été accomplie par la loi du 28 juin 1833, relative à l'enseignement primaire. Il reste encore à organiser le haut enseignement, et à concilier le principe de la liberté avec le devoir imposé au gouvernement de constater la capacité et de surveiller la moralité des hommes qui se livrent à l'instruction de la jeunesse, de conserver des établissements qui, par le choix des professeurs et des méthodes, puissent servir de modèle à ceux que l'intérêt privé voudra aussi soutenir au premier rang, enfin d'en créer dans tous les lieux où cet intérêt privé serait insuffisant pour en faire naître. Un projet de loi présenté par M. Guizot, dans la session de 1836, n'a point été voté par les Chambres; de telle sorte que nous sommes encore, pour l'enseignement secondaire et supérieur, gouvernés par la législation impériale.

346. La loi du 28 juillet 1833 a su concilier la nécessité d'une autorisation préalable avec les principes d'une sage liberté. Tout individu âgé de 18 ans accomplis peut exercer la profession d'instituteur primaire, sans autre condition que de présenter préalablement au maire de la commune où il veut tenir école : 1° un brevet de capacité obtenu après examen selon le degré de l'école qu'il veut établir; 2° un certificat délivré, sur l'attestation de trois conseillers municipaux, par le maire de la commune ou de chacune des communes où il a résidé depuis trois ans, con-

statant qu'il est digne par sa moralité de se livrer à l'enseignement. Les exceptions se motivent assez d'elles-mêmes pour qu'il ne soit pas nécessaire de les justifier : elles s'appliquent aux condamnés à des peines afflictives ou infamantes, aux condamnés pour vol, escroquerie, banqueroute, ou attentat aux mœurs ; aux individus qui ont été privés par jugement de tout ou partie des droits de famille mentionnés aux paragraphes 5 et 6 de l'art. 42 du Code pénal ; enfin, aux anciens instituteurs qui ont été interdits de leurs fonctions pour cause d'inconduite ou d'immoralité (1).

L'interdiction d'un instituteur est prononcée, sur la demande du comité d'arrondissement ou sur la poursuite du ministère public, par le tribunal civil de l'arrondissement. Le tribunal entend les parties et statue sommairement en la chambre du conseil ; il peut prononcer une interdiction complète, ou seulement une interdiction temporaire. L'appel peut être interjeté dans les dix jours de la notification du jugement ; il est porté devant la Cour, qui prononce dans les mêmes formes que le tribunal de première instance. La peine disciplinaire de l'interdiction n'empêche pas les poursuites qui peuvent avoir lieu pour crimes, délits ou contraventions prévus par les lois. L'ouverture d'une école primaire par un individu qui n'a point satisfait aux conditions de capacité, ou que la loi déclare indigne, est un délit puni d'une peine correctionnelle (2).

347. L'instruction primaire est *élémentaire* ou *supérieure*. La première comprend nécessairement l'instruction morale et religieuse ; la lecture, l'écri-

(1) Loi du 28 juin 1833, art. 4 et 5.

(2) Loi du 28 juin 1833, art. 4, 5, 6 et 7.

ture, les éléments de la langue française et du calcul, le système légal des poids et mesures. La seconde comprend en outre les éléments de la géométrie et ses applications usuelles, spécialement le dessin linéaire et l'arpentage, des notions des sciences physiques et de l'histoire naturelle applicables aux usages de la vie, le chant, les éléments de l'histoire et de la géographie, et surtout de l'histoire et de la géographie de France; selon les besoins et les ressources des localités, elle peut recevoir les développements qui sont jugés convenables. Dans chaque département, une ou plusieurs commissions d'instruction primaire, dont les membres sont nommés par le ministre de l'instruction publique, sont chargées d'examiner tous les aspirants au brevet de capacité. Les examens ont lieu publiquement aux époques déterminées par le ministre (1).

348. Il existe dans chaque arrondissement de sous-préfecture un *comité* spécialement chargé de surveiller et d'encourager l'instruction primaire. Le ministre peut, suivant la population et les besoins de la localité, en établir plusieurs dans le même arrondissement; il détermine alors leur circonscription (2). Il y a pour chaque école communale un *comité local de surveillance* qui a inspection sur les écoles publiques ou privées de la commune (3). Nous parlerons des écoles publiques en traitant des communes.

349. L'éducation des filles n'a été réglée jusqu'ici que par des ordonnances, dont les différentes dispositions ont été coordonnées et modifiées sur certains

(1) Loi du 28 juin 1833, art. 1 et 25*.

(2) *V.* pour la composition du comité la loi du 28 juin 1833, art. 19 et 20; et pour les attributions, les art. 21, 22 et 23*.

(3) *V.* pour la composition de ce comité l'art. 17, et pour ses attributions, l'art. 21 de la loi du 28 juin 1833*.

points par une ordonnance du 23 juin 1836. L'instruction primaire dans les écoles de filles est aussi *élémentaire* ou *supérieure*. La première comprend nécessairement l'instruction morale et religieuse, la lecture, l'écriture, les éléments du calcul, les éléments de la langue française, le chant, les travaux d'aiguille et les éléments du dessin linéaire. L'instruction primaire supérieure comprend, en outre, des notions plus étendues d'arithmétique et de langue française, particulièrement de l'histoire et de la géographie de la France. Les écoles de l'un et de l'autre degré peuvent, avec l'autorisation du recteur de l'académie, sur l'avis du comité local et du comité d'arrondissement, recevoir les développements qui sont convenables, selon les besoins et les ressources des localités (1).

350. Pour avoir le droit de tenir une école primaire de filles, il faut avoir obtenu :

1° Un brevet de capacité ;

2° Une autorisation pour un lieu déterminé.

Les brevets de capacité sont délivrés après une épreuve soutenue publiquement devant une commission nommée par le ministre de l'instruction publique, d'après un programme déterminé par le Conseil royal. Il y a une commission d'examen par département. Les postulantes ne sont admises devant la commission d'examen, qu'autant qu'elles ont vingt ans au moins. Elles doivent présenter leur acte de naissance ; si elles sont mariées, l'acte de célébration de leur mariage ; si elles sont veuves, l'acte de décès de leur mari ; enfin, un certificat de bonnes vie et mœurs délivré, sur l'attestation de trois conseillers municipaux, par le maire

(1) Ord. du 23 juin 1836, art. 1 et 2.

de la commune ou de chacune des communes où elles ont résidé depuis trois ans (1).

L'autorisation nécessaire pour tenir une école primaire de filles est délivrée par le recteur de l'académie, après avis du comité local et du comité d'arrondissement, sur la présentation du brevet de capacité et d'un certificat attestant la bonne conduite de la postulante depuis l'époque où elle a obtenu le brevet de capacité. Cette autorisation ne donne que le droit de recevoir les élèves externes ; il faut, pour tenir pensionnat, une autorisation spéciale (2).

Les institutrices appartenant à une congrégation religieuse dont les statuts régulièrement approuvés renferment l'obligation de se livrer à l'éducation de l'enfance, ne sont pas tenues de subir l'examen et de représenter le brevet de capacité relatif à l'instruction primaire élémentaire. Elles peuvent être autorisées par le recteur à tenir une école de ce degré, sur le vu de leurs lettres d'obédience, et sur l'indication, par la supérieure, de la commune où les sœurs sont appelées ; mais l'autorisation de tenir une école supérieure ne peut être accordée sans que la postulante justifie du brevet de capacité exigé pour ce degré (3).

354. Les comités locaux et les comités d'arrondissement exercent sur les écoles de filles les attributions qui leur sont conférées par la loi du 23 juin 1823 sur les écoles primaires en général. Ils font visiter ces écoles par des délégués pris parmi leurs membres, ou par des dames inspectrices, lesquelles, lorsqu'elles sont appelées à rendre compte au comité, assistent à la séance avec voix délibérative (4).

(1) Ord. du 23 juin 1836, art. 4, 5, 6 et 18.

(2) Ord. du 23 juin 1836, art. 7 et 8.

(3) Ord. du 23 juin 1836, art. 13 et 14.

(4) Ord. du 23 juin 1836, art. 15, 16 et 17.

352. Jusqu'ici il n'existe que des établissements privés pour l'éducation des filles, à l'exception de trois établissements nationaux destinés aux filles des membres de la Légion-d'Honneur (1). L'ordonnance du 23 juin 1836 suppose l'existence d'écoles primaires communales ; elle porte qu'aucune école ne peut prendre ce titre, qu'autant qu'un logement et un traitement convenables ont été assurés à l'institutrice, soit par des donations, fondations ou legs faits en faveur d'établissements publics, soit par le conseil municipal (2).

CHAPITRE VIII.

DE LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DES CULTES.

SECTION I^{re}. — PRINCIPES GÉNÉRAUX.

SOMMAIRE.

353. *Distinction de l'Eglise et de l'État.*

354. *Quatre systèmes différents sur les rapports de l'Eglise et de l'État.*

355. *Alliance de l'Eglise et de l'État. — Système du droit public français.*

356. *Liberté de la conscience et du culte établie par la Charte.*

357. *La Charte constitutionnelle n'a eu en vue que les cultes existants.*

353. L'homme n'est pas seulement en rapport avec les objets extérieurs qui composent le monde visible ,

(1) V. ord. du 3 mars et du 16 mai 1816.

(2) Ord. du 23 juin 1836.

il l'est encore avec l'auteur de toutes choses, dont il a reçu la vie, et auquel il doit compte de ses pensées, de ses paroles et de ses actions. Les rapports de l'homme avec Dieu constituent la *religion*. La religion comprend un ensemble de croyances, ou le *dogme*; l'application de ces croyances à la conduite de la vie, ou la *morale*; enfin les actes par lesquels l'homme se met en communication avec la divinité, ou le *culte*. Le culte est *intérieur* lorsque l'âme seule agit; il est *extérieur* lorsque les mouvements du corps se joignent à ceux de l'âme. Le culte extérieur peut être *privé* ou *public*.

Les hommes réunis en société doivent donc être considérés sous deux aspects différents : comme croyant à des dogmes, suivant une morale, observant un culte; et comme soumis à des lois politiques et civiles, jouissant de certains droits, supportant certaines charges. Sous le premier rapport, ils constituent la *société religieuse* ou l'*Église*; sous le second, la *société civile* ou l'*État*. L'Église et l'État présentent, quant à leur organisation, une grande analogie; dans l'une comme dans l'autre se trouvent des lois et les agents de l'autorité qui sont chargés de les appliquer. Quoique ces lois aient des caractères différents, cependant, comme elles découlent d'une source commune, qu'elles s'adressent aux mêmes personnes, qu'elles statuent quelquefois sur les mêmes matières, qu'en agissant les uns sur l'âme, les autres sur le corps, elles embrassent l'homme tout entier, il est souvent arrivé qu'on s'est efforcé de réunir dans les mêmes mains l'autorité spirituelle et l'autorité temporelle.

354. Quatre systèmes essentiellement différents ont été soutenus à ce sujet, dit M. Guizot (1).

(1) *Leçons sur l'histoire de la civilisation en France*, t. 1, p. 88.

« 1° L'Etat est subordonné à l'Eglise sous le point de vue moral ; dans l'ordre chronologique même, l'Eglise précède l'Etat : l'Eglise est la société première, supérieure, éternelle ; la société civile n'est qu'une conséquence, une application de ses maximes. C'est au pouvoir spirituel qu'appartient la souveraineté ; le pouvoir temporel ne doit être que son instrument.

» 2° Ce n'est pas l'Etat qui est dans l'Eglise, mais l'Eglise dans l'Etat. C'est l'Etat qui règle le territoire, fait la guerre, perçoit les impôts, gouverne toutes les destinées extérieures des citoyens. C'est à lui de donner à la société religieuse la forme, les institutions qui conviennent le mieux à la société générale ; dès que les croyances cessent d'être individuelles, dès qu'elles donnent naissance à des associations, celles-ci tombent sous l'atteinte du pouvoir temporel, seul véritable pouvoir.

» 3° L'Eglise doit être, dans l'Etat, indépendante, inaperçue ; l'Etat n'a rien à démêler avec elle ; le pouvoir temporel ne doit prendre des croyances religieuses aucune connaissance : qu'il les laisse se rapprocher, se séparer, vivre et se gouverner comme il leur convient ; il n'a, pour intervenir dans leurs affaires, ni droit ni bon motif.

» 4° L'Etat et l'Eglise sont des sociétés distinctes, il est vrai, mais contiguës, engagées l'une dans l'autre ; qu'elles vivent séparées mais non étrangères, qu'elles s'allient à certaines conditions, et subsistent chacune pour son compte, en se faisant de mutuels sacrifices, en se prêtant un mutuel appui. »

Ces différents systèmes ont tous été appliqués plus ou moins complètement. L'Eglise catholique au moyen-âge aspirait à dominer le pouvoir temporel et à placer le Pape, représentant du pouvoir spirituel, à la tête de

la société civile. C'était là une idée purement politique , indépendante du principe même du christianisme , et qui pouvait , comme toute autre de la même nature , réussir dans des circonstances données , mais qui devait aussi cesser d'être applicable lorsque ces circonstances seraient changées.

Le système de la suprématie de l'Etat sur l'Eglise n'a pas pour base , comme le précédent , le principe de la supériorité de l'esprit sur la matière ; il se résume au contraire dans l'assujétissement des plus nobles facultés de l'âme à un pouvoir quelquefois inintelligent ; il était admis par les sociétés païennes , qui faisaient de la loi religieuse une loi de l'Etat , et punissaient les infracteurs de l'une des mêmes peines que les infracteurs de l'autre ; il est en vigueur en Angleterre depuis le jour où Henri VIII s'est posé comme chef de la religion et régulateur de la foi. Par lui , la religion se trouve ravalée au niveau des institutions purement humaines , et soumise comme elles aux caprices et aux passions des gouvernants.

355. Si l'Eglise ne peut sans de graves inconvénients être la dominatrice ou l'esclave de l'Etat , elle peut sans danger pour elle en vivre complètement séparée : c'était la situation du christianisme avant Constantin ; mais cet isolement est un état exceptionnel. La religion , qui améliore l'homme en lui donnant la force pour réprimer ses penchants vicieux , la résignation pour souffrir en silence les maux dont il plait à la Providence de l'éprouver en cette vie , qui lui inspire des sentiments d'affection et de dévouement pour ses semblables , est un élément essentiel de la civilisation. Le pouvoir temporel , qui régit l'homme extérieur , est impuissant à remplir sa tâche , s'il ne trouve des esprits animés du sentiment

du devoir ; il doit donc s'efforcer de faire pénétrer partout la salubre influence des idées religieuses , et prêter son appui au culte et à ses ministres ; d'un autre côté , chargé du maintien de l'ordre , il ne doit point être étranger aux actes extérieurs du culte , pour réprimer les écarts auxquels ils pourraient donner lieu , ni à l'organisation de la société religieuse , pour éviter les empiétements de l'autorité spirituelle sur l'autorité temporelle. Ce sont là les motifs de l'alliance de l'Eglise et de l'Etat , qui est aujourd'hui le principe du droit public français.

356. Lorsque la croyance religieuse et la forme du gouvernement sont intimement unies , se déclarer contre l'une , c'est en même temps se déclarer contre l'autre. Là se trouve l'explication des guerres civiles et des persécutions qui ont désolé les *xvi^e* et *xvii^e* siècles. On combattait non-seulement pour la foi , mais encore pour un système politique ; le pouvoir temporel , se substituant au pouvoir spirituel , s'efforçait d'agir sur les consciences par les moyens qui lui sont propres , et prononçait le bannissement à perpétuité , la confiscation , les galères , pour des paroles et même pour des pensées contraires à la foi (1). Le souvenir de ces persécutions était encore présent aux esprits lorsque l'Assemblée constituante déclara que nul ne serait inquiété pour ses opinions *même religieuses* , pourvu que leur manifestation ne troublât pas l'ordre établi par la loi (2). La Charte constitutionnelle a reproduit le même principe en ces termes :

« Chacun professe sa religion avec une égale liberté , et obtient pour son culte la même protection. »

(1) V. les édits de 1540, 1551, 1685, 1686.

(2) Déclaration des droits, 3 sept., art. 10.

Ainsi , aujourd'hui la liberté de conscience existe entière et illimitée ; c'est un droit inhérent à la nature humaine , que la loi civile ne peut chercher à restreindre sans tyrannie et sans absurdité , car le pouvoir dont l'action se résout toujours dans un acte de contrainte ne peut rien sur la pensée. On peut régler les actions de l'homme , mais on n'administre pas ses croyances. Lorsque la religion se manifeste au dehors et tend à se propager par la prédication , à se constituer par le culte , l'autorité intervient pour protéger l'exercice légitime du droit , et pour réprimer les abus auxquels il pourrait donner lieu. La loi punit ceux qui apportent des entraves à l'exercice des cultes autorisés , ceux qui outragent les objets d'un culte dans les lieux destinés ou servant actuellement à son exercice , ou les ministres de ce culte dans l'exercice de leurs fonctions (1). D'un autre côté , elle inflige des peines aux ministres des cultes qui , par des discours prononcés dans l'exercice de leur ministère et en assemblée publique , ou par des écrits contenant des instructions pastorales , critiquent ou censurent les actes du gouvernement ou de l'autorité publique , provoquent à la désobéissance aux lois ou aux autres actes de l'autorité , tendent à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres (2).

357. La Charte constitutionnelle , en accordant une égale protection à *tous les cultes* , n'a eu en vue que ceux existants et reconnus à l'époque de sa promulgation , et non tous ceux qui pouvaient être imaginés à l'avenir. On ne peut admettre , en effet , qu'elle ait voulu étendre sa protection à des cultes qu'elle ne connais-

(1) Cod. pén. art. 260 et 261.

(2) Cod. pén. art. 199 à 208.

sait pas , quels que fussent d'ailleurs la nature de leurs prédications , l'exagération de leurs préceptes , le danger de leurs cérémonies. Si la liberté religieuse n'exclut pas , comme nous l'avons dit , l'intervention du pouvoir dans la police des cultes reconnus , si le gouvernement a le droit de surveiller leurs ministres , à plus forte raison a-t-il le droit , quand une secte nouvelle et inconnue se présente , de lui demander compte de ses doctrines , d'examiner si elles n'ont rien de contraire à l'ordre social , si elles ne cachent pas un but politique ou une misérable spéculation. Aussi l'article 291 du Code pénal , dont le sens a été précisé par la loi du 10 avril 1834 , comprend-il au nombre des associations qui ont besoin de l'autorisation du gouvernement pour se réunir quand elles excèdent vingt membres , celles qui s'occupent d'*objets religieux*. Aussi voyons-nous que les articles 260 et suivans du Code pénal , qui protègent la liberté des cultes , ne parlent que des *cultes autorisés* ; que l'article 386 , qui punit de la peine de la reclusion le vol commis la nuit ou par plusieurs personnes dans les édifices consacrés aux cultes , ne s'applique aussi qu'à ceux *légalement établis en France*. Quant aux religions nouvelles , la loi ne prohibe ni le culte intérieur , ni le culte extérieur privé qui n'entraînerait pas l'association de plus de vingt personnes ; mais aussitôt que ce nombre est dépassé , l'autorité intervient , parce que , s'il en était autrement , la société pourrait être minée par les associations hostiles , et serait ainsi livrée sans défense aux ambitieux , aux intrigans qui se couvriraient d'un masque religieux (1).

(1) Ces principes ont été consacrés par un arrêt de la Cour royale de Paris du 3 déc. 1836 , et par un arrêt de la Cour de cass. du 22 juill. 1837 , dans lequel on lit : « Attendu.... que l'article 5 de la Charte , en garantissant à chaque citoyen le droit de professer librement sa religion , n'a point entendu

SECTION II. — ORGANISATION DES CULTES.

SOMMAIRE.

358. *Des cultes légalement reconnus en France.*

§ I^{er}. Du Culte catholique.

359. *Autorité spirituelle du Pape et de l'Église.*

360. *Le pouvoir temporel des rois est indépendant de l'autorité spirituelle des papes. — Article 1^{er} de la déclaration de 1682.*

361. *Situation du culte catholique en France. — Concordats.*

362. *Attributions de l'autorité spirituelle et de l'autorité temporelle.*

363. *Hiérarchie des ministres du culte catholique.*

364. *Circonscriptions ecclésiastiques.*

365. *Des archevêques et évêques, curés, desservants, vicaires et simples prêtres.*

366. *Biens consacrés au culte.*

367. *Police du culte.*

368. *Relations avec la cour de Rome. — Assemblées ecclésiastiques.*

§ II. Des Cultes calviniste et luthérien.

369. *Règles de police générale.*

370. *Hiérarchie calviniste. — Pasteurs, consistoires locaux, synodes.*

371. *Hiérarchie luthérienne. — Pasteurs, consistoires locaux, inspections, consistoires généraux.*

§ III. Du Culte israélite.

372. *Hiérarchie. — Synagogues particulières et consistoriales. — Rabbins.*

373. *Consistoire central.*

358. *Les religions reconnues en France, et aux-*

soustraire l'exercice public des cultes à l'action de l'autorité ; qu'au contraire le § 2 de cet art. 5, en assurant à tous les cultes une égale protection, les soumet tous nécessairement aux mêmes mesures de police générale ; qu'il suit de là qu'un culte quelconque ne peut être exercé publiquement que lorsqu'il a été spécialement autorisé par le gouvernement. »

quelles se réfère la Charte constitutionnelle, sont le christianisme, le calvinisme, le luthéranisme et le judaïsme; leurs ministres reçoivent un traitement du trésor public (1) : c'est là une conséquence de l'égalité de protection accordée par le pouvoir à ces différents cultes. Cependant il existe en outre, à l'égard des ministres de la religion catholique, un motif particulier de leur accorder un traitement sur les fonds du trésor : c'est que le décret des 2 et 4 novembre 1789, qui a mis les biens considérables dont ils jouissaient à la disposition de la nation, lui a formellement imposé en même temps l'obligation de pourvoir d'une manière convenable aux dépenses du culte et à l'entretien de ses ministres ; aussi l'allocation des fonds destinés à cet objet est-elle à la fois, de la part de l'État, le paiement d'une charge publique et l'exécution d'une obligation antérieure à la Charte.

Lorsque le gouvernement s'occupa de rétablir la société ébranlée, il sentit de quelle importance il était de réorganiser les différents cultes, et de déterminer par des lois la part que le pouvoir temporel devait prendre dans leur administration. Ce fut là l'objet des dispositions contenues dans la loi du 18 germinal an x. Nous allons examiner successivement celles qui constituent le droit public des cultes reconnus.

§ 1^{er}. Du Culte catholique.

359. La religion catholique est douée d'une organisation puissante ; ceux qui la professent, dans quelque

(1) Art. 6 de la Charte constit^{te}. Cet article ne parle que des ministres des cultes chrétiens ; mais une loi du 10 février 1831 a décidé que les ministres du culte israélite, payés jusqu'alors par des cotisations forcées imposées sur leurs coreligionnaires par un décret du 17 mars 1818, seraient à l'avenir payés par le trésor public.

partie de la terre qu'ils se trouvent , sont soumis à des supérieurs spirituels qui eux-mêmes relèvent du souverain pontife , au-dessus duquel il n'y a que l'autorité de l'Église universelle. L'histoire nous montre quelquefois les papes méconnaissant l'esprit d'abnégation et de désintéressement de la religion catholique , et profitant de l'ascendant que leur donnaient leur caractère et leur position , pour s'attribuer une sorte de souveraineté sur le temporel , s'arroger le droit de déposer les rois et de dispenser leurs sujets du serment de fidélité. De tout temps les prétentions de la cour de Rome au pouvoir temporel ont trouvé en France de nombreux adversaires. Dès l'année 1269 , l'un de nos rois que l'Église cependant honore comme saint , Louis IX n'a pas craint de lutter contre les envahissements du pouvoir ecclésiastique. L'on a toujours su en France , tout en conservant l'unité catholique , distinguer dans le pape le chef spirituel du souverain temporel. L'on a su également conserver quelques anciens usages , quelques règles de discipline , qui rappellent les temps de la primitive église ; ces préceptes et les règles qui en découlent ont été recueillis en 1639 par le célèbre Pithou , sous le nom de *Libertés de l'église gallicane*.

L'ouvrage de Pithou et les écrits des théologiens qui partageaient ses principes n'avaient qu'une autorité privée ; à la suite de discussions qui s'élevèrent entre la cour de Rome et Louis XIV , les évêques de France réunis à Paris rédigèrent la fameuse déclaration de 1682 , qui établit entre autres choses le principe de la séparation de l'autorité spirituelle et de l'autorité temporelle. Cette déclaration , rendue loi de l'État par un édit du 23 mars 1682 , a été de nouveau publiée comme loi de l'Empire par un décret du 25 février

1810. En voici le préambule et l'article 1^{er}, le seul qui soit relatif au droit public actuel :

360. « Plusieurs s'efforcent de ruiner les décrets de l'église gallicane et ses libertés que nos ancêtres ont soutenues avec tant de zèle, et de renverser leurs fondements appuyés sur les saints canons et sur la tradition des Pères. Il en est qui, sous prétexte de ces libertés, ne craignent pas de porter atteinte à la primauté de St Pierre et des pontifes romains, ses successeurs, institués par Jésus-Christ; à l'obéissance qui leur est due par tous les chrétiens, et à la majesté, si vénérable aux yeux de toutes les nations, du siège apostolique où s'enseigne la foi et se conserve l'unité de l'Église. Les hérétiques, d'autre part, n'omettent rien pour présenter cette puissance, qui maintient la paix de l'Église, comme insupportable aux rois et aux peuples, et pour séparer, par cet artifice, les âmes simples de la communion de l'Église et de Jésus-Christ. C'est dans le dessein de remédier à de tels inconvénients, que nous, archevêques et évêques assemblés à Paris, par ordre du Roi, avec les autres députés, qui représentons l'église gallicane, avons jugé convenable, après une mûre délibération, d'établir et de déclarer :

» 1^o Que saint Pierre et ses successeurs, vicaires de Jésus-Christ, et que toute l'Église même, n'ont reçu de puissance de Dieu que sur les choses spirituelles et qui concernent le salut, et non point sur les choses temporelles et civiles; Jésus-Christ nous apprenant lui-même que *son royaume n'est pas de ce monde*, et, en un autre endroit, qu'il faut rendre à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu; et qu'ainsi ce précepte de l'apôtre saint Paul ne peut en rien être altéré ou ébranlé : *Que toute personne soit soumise aux puissances supérieures; car il n'y a point de puissance*

qui ne vienne de Dieu, et c'est lui qui ordonne celles qui sont sur la terre ; celui donc qui s'oppose aux puissances résiste à l'ordre de Dieu. Nous déclarons, en conséquence, que les rois et les souverains ne sont soumis à aucune puissance ecclésiastique, par l'ordre de Dieu, dans les choses temporelles ; qu'ils ne peuvent être déposés ni directement, ni indirectement, par l'autorité des clefs de l'Église ; que leurs sujets ne peuvent être dispensés de la soumission et de l'obéissance qu'ils leur doivent, ni absous du serment de fidélité ; et que cette doctrine, nécessaire pour la tranquillité publique, et non moins avantageuse à l'Église qu'à l'État, doit être inviolablement suivie, comme conforme à la parole de Dieu, à la tradition des Saints Pères, et aux exemples des saints. »

La déclaration de 1682 a été, de la part de la cour de Rome, l'objet de critiques très-vives, qui portaient beaucoup moins sur le fond de la doctrine que sur la forme dans laquelle elle était énoncée, et qui étaient basées en grande partie sur la pensée fausse que l'assemblée du clergé avait voulu établir un point de foi, ce qu'il n'appartient qu'à l'Église universelle de faire (1). Mais le principe contenu dans l'article que nous venons de citer paraît aujourd'hui hors de toute discussion sérieuse ; il a de nouveau été consigné dans une déclaration du 3 avril 1826, signée par quatorze archevêques et évêques qui étaient alors à Paris, et à laquelle ont adhéré ensuite soixante autres prélats (2) ; c'est l'une des bases de notre droit public, et il doit être enseigné dans les séminaires, ainsi que les autres dispositions de la déclaration de 1682 (3).

(1) *V.* la défense de la déclaration du clergé de France, par Bossuet.

(2) Bulletin des lois de M. Duvergier, t. 26, part. 2, pag. 3 et 5.

(3) Art. org. du concordat, 24^e.

361. La Charte de 1814 déclarait la religion catholique *religion de l'État*. Il est assez difficile de déterminer ce que c'est qu'une religion de l'État, et il est facile de se jeter, à cet égard, dans des interprétations dangereuses pour l'État et pour la religion. On pouvait retomber dans la confusion de laquelle on était sorti, en donnant à des lois purement religieuses la sanction du pouvoir temporel, ou bien encore en voulant régir par des lois temporelles des matières purement de discipline ou de foi. La Charte de 1830, pour éviter tous ces dangers, se contente, dans l'article 6, de reconnaître un fait déjà constaté par la loi du 18 germinal de l'an x : c'est que *la religion catholique est celle de la majorité des Français*.

Il ne suffisait pas de poser le principe abstrait d'une alliance entre les deux pouvoirs ; il fallait encore que les clauses en fussent arrêtées d'un commun accord entre le chef de la religion et le chef de l'État. Ces sortes de conventions, connues sous le nom de *concordats*, sont depuis longtemps en usage en France. Les événements de la révolution ayant entraîné la chute de celle qui avait été passée entre François I^{er} et Léon X, le premier Consul traita avec le Saint-Siège, et un nouveau concordat, signé à Paris le 26 messidor an ix, fut promulgué comme loi de l'État le 18 germinal an x. A la suite du concordat, et sous le titre d'*articles organiques*, le premier Consul publia une législation complète sur tous les *cultes chrétiens*. La publication simultanée de ces articles et du concordat, le titre qui leur fut donné, ainsi que plusieurs de leurs dispositions, excitèrent de la part du Pape des réclamations, par suite desquelles fut rendu un décret du 22 février 1810 qui leur apporta différentes modifications (1).

(1) Voir à l'*Appendice* le décret du 18 germ. an x avec les annotations.

Un nouveau concordat fut conclu le 25 janvier 1813 entre le Pape, qui avait été amené captif à Fontainebleau, et l'empereur Napoléon ; mais le Pape protesta deux jours après contre la violence dont on s'était servi à son égard ; et bien que ce concordat ait été publié comme loi de l'Etat par le décret du 25 mars 1813, il n'a point été exécuté, et a toujours été considéré comme non avenu à cause du vice de son origine. Le 11 juin 1817, une nouvelle convention, qui abolissait le concordat de 1801, fut conclue entre le gouvernement de la Restauration et le Pape ; mais les réclamations qu'elle excita empêchèrent de la soumettre à la sanction législative ; elle est donc restée dans les termes d'un simple projet, et c'est le concordat de 1801 qui continue à régir la matière.

362. L'Eglise et l'Etat doivent respecter, en s'alliant, leur indépendance. Il faut donc distinguer avec soin les attributions du pouvoir spirituel et celles du pouvoir temporel, pour déterminer la part d'action qu'ils doivent avoir dans les matières où ils se trouvent en concours.

A l'autorité spirituelle appartient incontestablement de décider ce qu'il faut croire et ce qu'il faut pratiquer dans l'ordre de la religion, d'enseigner les dogmes de la foi et de la morale, de régler les prières et les liturgies et tout ce qui concerne l'administration des sacrements, d'instituer les ministres de la religion, de déposer ceux qui se rendent indignes de leur ministère, d'imposer aux fidèles des pénitences et des peines spirituelles, d'établir des règles de discipline pour la conduite des fidèles et celle du clergé, etc., etc.

La puissance temporelle a le droit de régler les matières purement humaines, telles que la jouissance et la perte des droits civils et politiques, les droits et les devoirs des citoyens considérés dans leurs rapports

avec l'ordre social, la jouissance, l'administration, l'acquisition et la transmission des biens, les conditions nécessaires à la validité des engagements, les finances de l'État, les impositions publiques, les conventions diplomatiques, les traités de paix et de guerre, l'administration de la justice, l'emploi de la force sur les personnes et sur les biens pour l'exécution des jugements, des décisions d'administration publique et des obligations privées, la répression des crimes, des délits et des contraventions, et généralement tout ce qui intéresse l'ordre public, la vie, l'honneur et la fortune des citoyens.

Nous allons voir quelles sont les règles tracées par notre droit public sur les points délicats où les deux autorités sont en contact.

363. L'article 1^{er} du concordat porte que la religion catholique, apostolique et romaine sera librement exercée en France ; que son culte sera public, en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique.

Le culte catholique est exercé sous la direction des archevêques et évêques dans leurs diocèses, et sous celle des curés dans leurs paroisses. Tous les anciens privilèges, portant exemption ou attribution de la juridiction épiscopale, sont abolis (1).

364. La circonscription ecclésiastique et la nomination des ministres de la religion, intéressant à la fois l'autorité spirituelle et l'autorité temporelle, ont lieu par le concours de l'une et de l'autre. Le St-Siège a fait en l'an x, de concert avec le gouvernement, une nouvelle circonscription des diocèses français ; la loi du 4 juillet 1821 ayant autorisé l'augmentation des sièges épiscopaux et métropolitains, la circonscription

(1) Articles organiques 9 et 10^o.

nouvelle a été déterminée d'un commun accord par le Pape et par le Roi (1). La circonscription des paroisses a été faite par les évêques et approuvée par le gouvernement ; elle ne peut être modifiée que de la même manière. Il y a au moins une paroisse dans chaque justice de paix. Il peut être en outre établi autant de succursales que le besoin l'exige. Les évêques , de concert avec les préfets , règlent le nombre et l'étendue de ces succursales ; les plans arrêtés sont soumis au gouvernement , et ne peuvent être mis à exécution sans son autorisation (2).

365. Le Roi nomme les archevêques et évêques , et le St-Siège leur donne l'institution canonique. Les prêtres promus à ces fonctions ne peuvent les exercer avant que la bulle portant leur institution n'ait reçu l'attache du gouvernement , et qu'ils n'aient prêté en personne , entre les mains du Roi , le serment prescrit par l'art. 6 du concordat. On ne peut être nommé évêque avant l'âge de 30 ans , et si l'on n'est originaire Français (3). La nomination des curés est faite par les évêques et doit être agréée par le Roi. Les curés n'entrent en fonction qu'après avoir prêté entre les mains du préfet le serment prescrit par les art. 6 et 7 du concordat. Les vicaires et desservants sont nommés par l'évêque seul. Les archevêques , évêques et curés sont nommés à vie , sauf le cas de déposition canonique. Les vicaires et desservants peuvent être révoqués par l'évêque qui les a nommés (4).

(1) Concordat , art. 2°.

(2) Concordat , art. 9° ; art. organ. 60 , 61 et 62°.

(3) Concordat , art. 5 et 6° ; art. organ. 16 , 17 et 18°.

(4) Concordat , art. 6 , 7 et 10° ; art. organ. 19 , 27 , 28 , 31°. L'immovibilité des évêques et des curés a été établie par les canons et par une ordonnance de Louis XIV du 29 janv. 1686 ; elle est implicitement reconnue par le concordat , art. 3 , et par le 31^e art. organique. V. aussi les arrêts du Cons. du 14 juill. 1824 et 16 févr. 1826.

Les archevêques consacrent et installent leurs suffragants : en cas d'empêchement ou refus de leur part , ils sont suppléés par le plus ancien évêque de l'arrondissement métropolitain. Ils veillent au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendants de leur métropole. Ils connaissent des réclamations et des plaintes portées contre la conduite et les décisions des évêques suffragants (1).

Les évêques instituent les curés et les mettent ou les font mettre en possession de leurs cures ; ils sont tenus de résider dans leur diocèse , qu'ils ne peuvent quitter qu'avec la permission du Roi ; ils doivent en visiter annuellement une partie, de manière que dans l'espace de 5 ans ils aient visité le diocèse entier ; en cas d'empêchement légitime , la visite doit être faite par un vicaire général. Ils sont chargés de l'organisation des séminaires , dont les règlements doivent être approuvés par le Roi. Ils ne peuvent ordonner d'ecclésiastiques qu'à 22 ans , après s'être assurés que ceux qui ont moins de 25 ans ont obtenu le consentement de leurs parents , ainsi que cela est prescrit dans les art. 148 et suivants du C. civil pour le mariage (2).

Les curés sont immédiatement soumis aux évêques dans l'exercice de leurs fonctions ; ils ne peuvent sans leur permission ordonner des prières publiques ; ils sont tenus de résider dans leurs paroisses. Les vicaires et desservants exercent leur ministère sous la surveillance et la direction des curés. Un prêtre , quel qu'il soit , ne peut quitter son diocèse pour aller desservir dans un autre sans la permission de son évêque , et toute fonction est interdite à celui qui n'appartient à aucun diocèse ; enfin , nul ecclésiastique salarié par

(1) Art. organ. 13, 14 et 15*.

(2) Art. organ. 19, 20, 21, 22 et 23* ; décret du 28 fév. 1810, art. 4.

l'Etat ne peut toucher son traitement lorsqu'il n'exerce pas de fait dans la commune qui lui a été désignée (1).

366. La plus grande partie des biens ecclésiastiques avait été vendue en vertu des lois de la révolution. Le pape déclare, dans l'article 13 du concordat, que : « pour le bien de la paix et le rétablissement de la religion catholique, ni lui ni ses successeurs ne troubleront en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés, et qu'en conséquence, la propriété de ces mêmes biens, les droits et revenus y attachés, demeureront incommutables dans leurs mains ou celles de leurs ayant-cause. » Le gouvernement, de son côté, promet d'assurer un traitement convenable aux évêques et aux curés ; il permet aussi de faire des fondations en faveur des églises, sauf la nécessité d'une autorisation spéciale pour l'acceptation (2). Les édifices anciennement destinés au culte ont été remis à la disposition des évêques, à raison d'un édifice par cure et par succursale. Dans les paroisses où il n'y avait point d'édifices disponibles, l'évêque a dû se concerter avec le préfet pour désigner un édifice convenable. Les conseils généraux des départements doivent procurer un logement aux évêques et aux archevêques. Les presbytères et les jardins attenants non aliénés ont été rendus aux curés et aux desservants, et, à leur défaut, les communes sont obligées de leur procurer un logement et un jardin. Enfin, quoique les fonctions ecclésiastiques soient gratuites, les évêques déterminent, par des règlements approuvés par le gouvernement, les oblations que les ministres du culte sont autorisés à recevoir pour l'ad-

(1) Art. org. 29, 30, 31, 33, 34 et 40 ; loi du 28 avril 1833, art. 8.

(2) Concordat, art. 13, 14 et 15 ; art. organ. 73, et loi du 2 janv. 1817.

ministration des sacrements. L'entretien, la conservation des temples, la gestion des biens des églises, sont confiés à des administrations qui portent le nom de *fabriques* (1).

367. Nous avons vu que l'art. 1^{er} du concordat a réservé au gouvernement le droit de faire des règlements de police relatifs au culte. Les articles organiques contiennent plusieurs dispositions à cet égard.

Lorsqu'il existe dans une ville des temples destinés à différents cultes, les cérémonies religieuses ne peuvent avoir lieu hors des édifices qui leur sont consacrés, dans la crainte des désordres auxquels elles pourraient donner lieu; à plus forte raison le même temple ne peut servir à deux cultes différents. Les chapelles domestiques, les oratoires particuliers ne sont établis qu'avec l'autorisation du gouvernement, sur la demande de l'évêque. Enfin, l'évêque et le préfet doivent se concerter sur la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches (2).

Il existait autrefois un grand nombre de fêtes; elles ont été réduites aux dimanches et aux quatre fêtes de la naissance de J.-C., de l'Ascension, de l'Assomption et de la Toussaint. Lorsque le gouvernement ordonne des prières publiques, les évêques se concertent avec le préfet et le commandant militaire, pour le jour, le mode et l'heure de ces prières (3). Les curés, aux prônes des messes paroissiales, doivent prier et faire prier pour la prospérité de la France et pour le Roi. Ils ne doivent se permettre dans leurs instructions aucune inculcation directe ou indirecte, soit contre les personnes, soit contre les autres cultes autorisés par l'État,

(1) Concordat, art. 12; art. org. 69, 71, 72, 75, 76 et 77.

(2) Art. org. 44, 45, 46 et 48.

(3) Art. org. 41, 49 et 57; arrêté du 29 germ. an x.

ni faire au prône aucune publication étrangère à l'exercice du culte , si ce n'est celles qui sont autorisées par le gouvernement. Quant aux prédications solennelles appelées *sermons* et à celles connues sous le nom de *stations* de l'avent et du carême, elles ne peuvent être faites que par des prêtres qui en ont obtenu l'autorisation spéciale de l'évêque (1).

368. Le besoin de mettre la souveraineté nationale à l'abri des influences de toute puissance étrangère , a fait admettre depuis longtemps comme règle de notre droit public , que les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux , ne sont publiés en France qu'après que le gouvernement a examiné leurs formes et leur conformité avec les lois, droits et franchises du royaume , et tout ce qui dans leur publication pourrait altérer ou intéresser la tranquillité publique ; qu'aucune bulle , aucun bref , rescrit , décret , mandat , aucune provision , signature servant de provision , en un mot , aucune expédition de la cour de Rome n'est reçue , publiée , imprimée , ni mise à exécution sans l'autorisation du gouvernement (2). Ces règles ont été de nouveau consignées dans les articles organiques 1 et 3. Elles doivent être toutefois conciliées avec le principe de la liberté de conscience qui échappe à l'action de la loi civile , et avec celui de la liberté des cultes , auquel la loi n'a point entendu déroger. Le gouvernement lui-même l'a compris dans ce sens , car , sur les réclamations élevées par le pape et par le concile des évêques français réunis à Paris , le décret du 28 février 1840 , rappelant une exception admise

(1) Art. org. 50, 51, 52 et 53 *.

(2) La correspondance des ministres d'un culte avec une cour ou puissance étrangère est punie par les art. 207 et 208 du Code pénal.

autrefois , décide que les brefs de la pénitencerie , pour le for intérieur seulement , pourront être exécutés sans autorisation .

Par un motif analogue , aucun individu se disant nonce , légat , vicaire ou commissaire apostolique ou se prévalant de toute autre dénomination , ne peut exercer sur le sol français ou ailleurs aucune fonction de l'église gallicane sans l'autorisation du Roi . Enfin aucun étranger ne peut être employé dans les fonctions du ministère ecclésiastique sans l'autorisation du gouvernement (1).

Par suite d'une mesure de police qui n'est que l'application du principe qui soumet à l'autorisation du gouvernement tous les actes qui peuvent avoir de l'influence sur l'ordre public , aucun concile national ou métropolitain , aucun synode diocésain , aucune assemblée délibérante ne peut avoir lieu sans la permission expresse du gouvernement (2).

§ II. Des Cultes calviniste et luthérien.

369. Les cultes protestants ont été l'objet de dispositions organiques , insérées à la suite de celles relatives au culte catholique , et qui présentent beaucoup d'analogie avec ces dernières . Les ministres de ces différents cultes doivent être Français , et ne peuvent avoir de relations avec aucune puissance ni aucune nation étrangère . Les décisions doctrinales ou dogmatiques , les formulaires sous le titre de confessions ou sous tout autre titre , ne peuvent être publiés ou devenir la matière de l'enseignement avant que le gouvernement en ait autorisé la publication .

(1) Art. org. 2 et 32'.

(2) Art. org. 4'.

Aucun changement n'a lieu dans la discipline sans la même autorisation. Tout ce qui est relatif au traitement , à la faculté de faire des fondations , est commun au culte protestant et au culte catholique (1).

370. Les églises réformées de France ont des *pasteurs*, des *consistoires locaux* et des *synodes*.

Le *consistoire* est composé du pasteur ou des pasteurs desservant l'église, et d'anciens ou notables laïques choisis au nombre des citoyens les plus imposés au rôle des contributions directes. Leur nombre ne peut être au-dessous de six ni au-dessus de douze. Ils ont été élus pour la première fois par la réunion des chefs des 25 familles protestantes les plus imposées ; ils se renouvellent par moitié tous les deux ans. Les membres restants choisissent leurs nouveaux collègues parmi les citoyens les plus imposés de la commune dans laquelle l'église consistoriale est située ; leur choix peut porter sur les membres sortants. Les consistaires veillent au maintien de la discipline , à l'administration des biens de l'église, et à celle des deniers provenant des aumônes. Ils sont présidés par les pasteurs ou par le plus ancien des pasteurs ; un des membres remplit les fonctions de secrétaire. Ils se réunissent aux époques déterminées par l'usage , et ne peuvent avoir de réunions extraordinaires sans l'autorisation du sous-préfet , ou du maire en cas d'absence du sous-préfet (2).

Les *ministres* ou *pasteurs* ne peuvent être nommés qu'autant qu'ils ont étudié, pendant un temps déterminé, dans un des séminaires français destinés à l'instruction des ministres de leur confession. Ils sont

(1) Art. org. des cultes protestants, art. 8°.

(2) Art. org. des cultes protestants, 15 et 21°.

élus par le consistoire à la pluralité des voix. Leur élection a besoin d'être approuvée par le Roi, et ils ne peuvent entrer en exercice de leurs fonctions qu'après avoir prêté entre les mains du préfet le serment exigé des ministres catholiques. Les pasteurs ne peuvent être destitués qu'autant que les motifs de la destitution sont approuvés par le gouvernement (1).

Le *synode* est l'assemblée qui régit la réunion de cinq églises consistoriales. Il se compose du pasteur ou d'un des pasteurs, d'un ancien ou *notable* de chaque église; il veille sur tout ce qui concerne la célébration du culte, l'enseignement de la doctrine et la conduite des affaires ecclésiastiques. Les synodes ne peuvent se réunir qu'avec l'autorisation du gouvernement, auquel on doit donner connaissance des affaires qui seront traitées dans l'assemblée. La réunion, qui ne peut durer plus de six jours, a lieu en présence du préfet ou du sous-préfet. Les décisions, de quelque nature qu'elles soient, sont soumises à l'approbation du gouvernement (2).

371. Les églises de la confession d'Augsbourg ont, comme celles des réformés français, des *pasteurs* et des *consistoires locaux*. Mais au lieu de former un *synode*, cinq églises consistoriales forment une *inspection*. L'inspection a la même composition et les mêmes attributions que le synode. Seulement elle choisit dans son sein deux laïques et un ecclésiastique; ce dernier a le titre d'*inspecteur*, et est chargé de veiller sur les ministres et sur le maintien du bon ordre dans les églises particulières; il peut visiter les églises de son arrondissement et s'adjoindre les deux laïques toutes les fois que les circonstances l'exigent; il est chargé de

(1) Art. org. des cultes protestants, 12, 25, 26 et 27°.

(2) Art. org. des cultes protestants, 29 et 32°.

la convocation générale de l'*inspection*, dont les réunions et les décisions sont assujéties aux mêmes autorisations et aux mêmes formes que celles des synodes. Le choix de l'inspecteur et des deux laïques est confirmé par le Roi (1).

Il y a pour le culte luthérien trois *consistoires généraux*, composés chacun d'un président laïque protestant, de deux ecclésiastiques inspecteurs, et d'un député de chaque inspection. Le président et les deux ecclésiastiques sont nommés par le Roi; ils prêtent tous le serment exigé des ministres catholiques; savoir, le président entre les mains du Roi, tous les autres membres entre les mains du président. Les réunions des consistoires sont soumises aux mêmes règles que celles des inspections et des synodes. Dans le temps intermédiaire d'une assemblée à l'autre, le président, le plus âgé des ecclésiastiques inspecteurs, et trois laïques dont un est nommé par le Roi, et les deux autres par le consistoire général, forment un *directoire*. Les attributions du consistoire et du directoire sont régies par les règlements et coutumes de la confession d'Augsbourg, dans toutes les choses où il n'y est point dérogé par les lois françaises (2).

§ III. Du Culte israélite.

372. L'organisation du culte israélite a été faite par des lois postérieures; il a des *synagogues particulières*, des *synagogues consistoriales*, et un *consistoire central*.

Les synagogues particulières ne sont établies qu'avec l'autorisation du Roi, donnée en Conseil d'état sur le rapport du ministre des cultes, d'après l'avis de la

(1) Art. org. des cultes protestants, 33 à 39°.

(2) Art. org. des cultes protestants, 40 à 44°.

synagogue consistoriale, du consistoire central, du préfet du département, et sur le vu de l'état de la population israélite que comprendra la synagogue nouvelle. L'ordonnance d'autorisation détermine la circonscription. Les synagogues particulières sont administrées par deux notables et un *rabbin* nommés par le consistoire départemental et approuvés par le consistoire central (1).

Les synagogues consistoriales doivent renfermer au moins 2,000 individus professant la religion de Moïse; il ne peut y en avoir plus d'une dans chaque département. Les consistaires sont composés d'un *grand rabbin* et autant que possible d'un second rabbin et de trois israélites, dont deux sont choisis parmi les habitants de la ville où siège le consistoire; le plus âgé des membres en a la présidence sous le nom d'*ancien*. Les membres du consistoire, y compris le grand rabbin, sont nommés par 25 notables désignés par le ministre des cultes sur la présentation du consistoire central et l'avis des préfets. Leur nomination est présentée à l'approbation du Roi par le ministre des cultes, sur l'avis des préfets des départements compris dans l'arrondissement de la synagogue; le grand rabbin doit être confirmé par le directoire central. Les membres du consistoire doivent avoir au moins 30 ans; n'avoir pas fait faillite, ou du moins s'être honorablement réhabilités, et n'être pas connus pour avoir fait l'usure. Les rabbins doivent être nés ou naturalisés français, être pourvus d'une attestation de capacité sanscrite par trois grands rabbins. Les fonctions des consistaires sont: de veiller à l'enseignement doctrinal de la religion, de maintenir l'ordre dans les

(1) Règlement du 10 déc. 1806 approuvé le 17 mars 1808, art. 4; décret du 17 mars 1808, art. 2.

synagogues, de surveiller l'administration de leurs biens (1).

373. *Le consistoire central* est composé de 3 rabbins pris parmi les grands rabbins, et de deux israélites, qui ont été nommés la première fois par le Roi; chaque année il sort un membre du consistoire, lequel est toujours rééligible; il est pourvu à son remplacement par les membres restants, dont le choix doit être approuvé par le Roi. Les fonctions du consistoire central sont de correspondre avec les consistoires locaux, de veiller à l'exécution du règlement de 1806, d'en déférer les infractions à l'autorité, de confirmer la nomination des rabbins, et de proposer quand il y a lieu, à l'autorité compétente, la destitution des rabbins et des membres des consistoires (2). Les frais du culte israélite étaient autrefois supportés par les juifs au moyen d'une cotisation forcée; mais la loi du 18 février 1831 les a mis à la charge de l'État.

SECTION III. — DES APPELS COMME D'ABUS.

374. *Origine des appels comme d'abus.*

375. *Principes généraux sur les appels comme d'abus dans le droit nouveau.*

376. Premier cas d'abus. — *Usurpation ou excès de pouvoir.*

377. Deuxième cas. — *Contravention aux lois et règlements de l'Etat.*

378. Troisième cas. — *Infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.*

379. Quatrième cas. — *Attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'église gallicane.*

(1) Règlement, art. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 18, 19, 20; décret du 1^{er} mars 1808, art. 3 et 4.

(2) Règlement, art. 13, 14, 15, 16 et 17; décret du 17 mars 1808, art. 5 et 6.

380. Cinquième cas. — *Oppression, injure, scandale, etc.*

381. *Le refus de sacrement doit-il donner lieu au recours comme d'abus ?*

382. *Quid du refus de sépulture ecclésiastique ?*

383. *A qui appartient le droit d'exercer le recours comme d'abus ?*

384. *Forme et effet du recours comme d'abus.*

385. *Compétence du Conseil d'état pour connaître du recours comme d'abus.*

374. Il était d'usage, dans l'ancienne monarchie, de porter devant le Roi ou son parlement les réclamations formées contre des personnes ou des autorités ecclésiastiques. Ce fut d'abord par la voie de la plainte, et ensuite par le moyen d'un appel régulier, que l'on saisit le parlement de la connaissance de ces questions; la dernière forme qui a fini par prévaloir a fait donner à cette sorte de recours le nom d'*appel comme d'abus*.

Le 69^e article des libertés de l'église gallicane rédigées par Pithou, met au nombre des moyens de défendre les libertés, « les appellations précises comme d'abus, que nos pères ont dit estre quand il y a entreprise de iurisdiction ou attentat contre les saints décrets et canons reçeus en ce royaume, droits, franchises, libertez et priuilege de l'église gallicane, concordats, édits et ordonnances du Roy, arrests de son parlement; bref, contre ce qui est non-seulement de droict commun, diuin ou naturel, mais aussi des prérogatiues de ce royaume et de l'église d'iceluy (1). »

Dupuy, commentateur de Pithou, dit aussi : « L'ordre ancien reçu en ce royaume de se pouruoir par-

(1) Les libertés de l'église gallicane, prouuées et commentées par P. Pithou, édit. in-4 de 1771, t. 2, p. 745.

deuers le Roy ou ses iuges en matière ecclésiastique , par la plainte ou par appellation comme d'abus , a son vrai fondement sur ces deux maximes très-certaines :

» 1^o Que le Roy est exécuteur et protecteur des saints canons ;

» 2^o Qu'il a puissance de faire des loix et ordonnances concernant la police extérieure de l'Eglise. »

Telle est l'institution que le décret du 18 germinal an x a rétablie par son article 6 dans les termes suivans, en l'appliquant pour l'avenir à tous les cultes ;

« Il y aura recours au Conseil d'état dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques.

» Les cas d'abus sont : l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux loix et réglemens de la république , l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France , l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'église gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui , dans l'exercice du culte , peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience , dégénérer contre eux en oppression ou en injure, ou en scandale public. »

375. Les dispositions que nous venons de citer , extraites presque littéralement de l'ancien droit, ne peuvent avoir aujourd'hui toute la portée qu'on leur donnait autrefois, restreintes qu'elles sont dans leur application par les principes du droit public actuel. Dans l'ancienne monarchie, en effet, l'union, ou plutôt la confusion des deux pouvoirs était telle, que les loix de l'Eglise étaient considérées comme loix de l'État, et que le pouvoir temporel devait procurer l'application des unes et des autres. C'est ce qui faisait donner

au Roi le titre d'*exécuteur* et de *protecteur* des saints canons. Par suite de l'esprit d'envahissement naturel à tous ceux qui sont revêtus d'une grande autorité, le pouvoir royal profitait de sa position pour intervenir dans les matières ecclésiastiques, par des lois, des ordonnances, ou des jugements qui étaient souvent de véritables empiétements sur le pouvoir spirituel. Il ne doit plus en être ainsi aujourd'hui. Les lois de la religion et les lois de l'État sont parfaitement distinctes. Elles ont des organes, une autorité et une sanction différentes; les juges de l'une ne sont pas les juges de l'autre, et le pouvoir temporel ne protège pas un seul culte, mais il les protège tous en ce sens qu'il doit assurer la liberté de chacun d'eux; s'il intervient encore, ce n'est que pour garantir sa propre indépendance en tant que pouvoir temporel, pour maintenir l'ordre public et pour exercer la part d'action qui lui est attribuée par la loi dans l'organisation des cultes. On ne peut donc plus donner au Roi le titre d'*évêque extérieur*, parce qu'il n'est pas plus l'exécuteur des canons de l'église catholique que l'exécuteur des règles prescrites par le *Lévitique* de Moïse. L'exécution des règles de cette nature est de la compétence exclusive de l'autorité spirituelle.

Les organes de l'autorité spirituelle, dans la religion catholique, sont les curés, les évêques, les archevêques et le pape; on peut se pourvoir devant l'évêque contre la décision du curé, devant l'archevêque métropolitain contre la décision de l'évêque (1), et devant le pape contre la décision du métropolitain (2).

Un grand nombre de lois et de canons reçus en

(1) Art. org. du concordat, 14, 15 et 30^e.

(2) *Quest. de droit administratif*, 4^e édit. t. 1, p. 325, en note.

France réglaient autrefois tout ce qui était relatif à la juridiction ecclésiastique, à la portion de cette juridiction attribuée aux évêques et aux tribunaux appelés *officialités*, à la procédure à suivre, aux recours à exercer, aux effets des décisions dans l'ordre spirituel et dans l'ordre temporel. Une grande partie de ces lois ne sont plus applicables dans le droit public actuel. Les officialités ont même été abrogées par la loi des 7 et 11 septembre 1791. Cependant la juridiction ecclésiastique, quoique moins étendue qu'autrefois, existe encore, non-seulement quant aux actes de l'autorité spirituelle, tels que collation de pouvoir, les censures, les interdits, les dispenses, etc., etc., mais aussi par rapport à des actes qui affectent le temporel, tels que la nomination des curés, la nomination et la destitution des vicaires attribuées aux évêques, etc., etc. Lorsque des questions relatives à ces matières se présentent, il est difficile de savoir quelles sont les règles applicables. Il serait donc nécessaire que l'autorité spirituelle et l'autorité temporelle s'entendissent pour organiser l'application des principes posés par la loi du 18 germinal an x. Cette observation ne s'applique pas seulement au culte catholique, mais encore aux cultes protestant et israélite, à l'égard desquels les articles organiques établissent une hiérarchie de ministres, sans entrer dans les détails de leur juridiction.

376. Examinons maintenant les différents cas prévus par l'article 6 de la loi du 18 germinal an x ; ce sont :

1° *L'usurpation ou l'excès de pouvoir.* Ce cas d'abus pouvait être assez fréquent lorsque le clergé formait dans l'État un ordre puissant, revêtu de nombreux privilèges, jouissant de juridictions spéciales,

ayant même quelquefois l'autorité toute temporelle des seigneurs féodaux ; mais aujourd'hui que les ecclésiastiques sont soumis comme les autres citoyens au droit commun , sauf quelques règles spéciales dérivant de la nature de leurs fonctions , aujourd'hui que la juridiction du clergé est toute spirituelle et n'agit directement que sur la conscience , il arrivera rarement qu'il empiète sur les attributions du pouvoir temporel. Quant à l'excès de pouvoir dans l'ordre spirituel , il ne nous paraît pas de nature à être réprimé par le Conseil d'état , mais bien par les supérieurs ecclésiastiques , seuls juges compétents dans cette matière.

377. 2° *La contravention aux lois et règlements de l'État.* Les ministres des cultes doivent montrer l'exemple de l'obéissance aux lois. Ils ne sont pas sans doute privés du droit de discuter leur convention , de signaler leurs dangers et de solliciter leur réforme ; mais ils ne peuvent user de ce droit que comme citoyens et non comme ministres du culte. Ainsi il y aurait abus , indépendamment de toute autre circonstance , si un ecclésiastique se permettait des critiques contre les lois dans un sermon , ou bien si un évêque sollicitait dans une lettre pastorale des innovations qu'il croirait utiles à la religion (1). Il y a également abus dans l'acte du prêtre qui célèbre un mariage religieux lorsqu'il ne lui est pas justifié de la célébration antérieure du mariage civil , parce qu'il contrevient à une loi de l'État (2).

378. 3° *L'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.* C'est surtout ce paragraphe qui ne doit être appliqué aujourd'hui qu'avec de

(1) Code pén. art. 201 à 206 ; arrêt du Conseil du 10 juill. 1824.

(2) Code pén. art. 199 et 200.

grandes restrictions. En effet, le droit de punir les infractions à une règle nait du droit d'en exiger l'application : or le pouvoir temporel ne peut pas, sans violer le principe de la liberté de conscience, exiger l'application des canons de discipline purement intérieure qui, n'émanant que de l'autorité spirituelle, ne doivent être appliqués que par elle ; il est donc incompétent pour juger les infractions qui peuvent leur être faites. Lorsqu'il veillait à l'exécution des canons qui étaient considérés comme lois de l'État, il était naturel qu'il punit ceux qui les enfreignaient ; mais aujourd'hui il n'a le droit de faire exécuter que celles des règles ecclésiastiques qui, intéressant l'ordre public ou l'administration du royaume, ont été érigées en lois : telles sont les dispositions des articles organiques du concordat, qui veulent que les évêques soient tenus de résider dans leurs diocèses, qu'ils soient chargés de l'organisation des séminaires ; que les curés soient tenus de résider dans leurs paroisses (29), qu'ils soient soumis aux évêques dans l'exercice de leurs fonctions (30) ; qu'un prêtre ne puisse quitter son diocèse pour aller desservir dans un autre sans la permission de son évêque (34), etc. L'exécution des autres canons est du ressort de l'autorité spirituelle.

C'est d'après les mêmes principes qu'il faut décider que les abus d'autorité de la part d'un supérieur ecclésiastique contre son inférieur sont de la compétence du Conseil d'état, quand il s'agit de la portion d'autorité qui dérive en tout ou en partie des lois de l'État ; mais qu'il n'en est pas ainsi lorsqu'il s'agit d'un acte de l'autorité purement spirituelle. Ainsi la révocation d'un curé par un évêque pourrait donner lieu à un recours comme d'abus, parce que, d'après les règles canoniques reçues en France, les curés nommés par

les évêques et agréés par le Roi ne sont pas révocables comme les simples desservants ; mais il n'en serait pas de même de l'*interdit* absolu des fonctions ecclésiastiques régulièrement prononcé contre lui, parce que cet interdit est un acte de l'autorité purement spirituelle, autorité dont le pouvoir temporel ne peut apprécier l'usage. L'ecclésiastique interdit, quel qu'il soit, ne peut porter son recours que devant les juges de la hiérarchie spirituelle. En vain un curé soutiendrait-il que son inamovibilité le met à l'abri de l'interdit, et qu'il ne peut cesser d'être curé qu'autant qu'il a été rendu contre lui une sentence de déposition dans les formes canoniques et avec l'approbation du Roi ; il faut distinguer dans sa personne deux caractères, celui du prêtre et celui du curé : l'évêque ne peut lui enlever la qualité de curé, mais il peut prononcer contre lui l'interdiction des fonctions ecclésiastiques, et cette interdiction le rend incapable, quand elle est absolue, de continuer ses fonctions curiales. C'est ainsi qu'un juge condamné à une peine qui emporte privation des droits civils, cesse d'être juge, non parce que l'arrêt de condamnation l'a destitué de ses fonctions, mais parce qu'il lui a enlevé la qualité sans laquelle il ne peut continuer à les exercer (1).

379. 4^e *L'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'église gallicane.* On comprend sous ces différents noms des règles qui ont pour but de protéger la

(1) La solution que nous venons de donner, et qui nous paraît conforme aux véritables principes, quoiqu'elle soit susceptible de contestation, est une preuve de la nécessité des lois que nous provoquons dans le n° 378 ci-dessus. On sent, par exemple, combien il serait important de déterminer les effets que devrait produire par rapport à la position temporelle d'un curé, l'interdiction prononcée par l'autorité spirituelle, seule compétente en cette matière.

souveraineté nationale de la France contre les entreprises de la cour de Rome, et de simples règles de discipline spéciales à l'église de France. Les premières intéressant l'ordre public rentrent dans les attributions du pouvoir temporel, qui a le droit de veiller à leur exécution. Quant aux autres, il faut admettre la distinction que nous avons faite au paragraphe précédent relativement aux canons, et réserver à l'autorité spirituelle l'exécution de celles qui n'ont aucun caractère d'ordre public et qui ne statuent que sur les points de discipline intérieure.

380. 5° *Toute entreprise ou tout procédé qui dans l'exercice du culte peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, en injure ou en scandale public.* Ici encore il faut distinguer ce qui n'est que l'exercice, même abusif, du pouvoir spirituel attribué au ministre de la religion, de ce qui est étranger à ce pouvoir : dans le premier cas, les parties lésées ne peuvent que recourir aux supérieurs ecclésiastiques, seuls juges de l'usage de cette autorité, et doivent se soumettre à leurs décisions ; dans le second cas, le pouvoir temporel a qualité pour réprimer l'abus. Ce dernier paragraphe a été souvent invoqué à l'occasion de refus de sacrements ou de sépulture ecclésiastique. Nous allons examiner la question pour l'un et pour l'autre cas.

381. Rien certainement n'est mieux établi que la compétence exclusive des ministres de la religion catholique pour tout ce qui est relatif aux sacrements : eux seuls en sont les dispensateurs, en vertu du caractère et des pouvoirs qu'ils ont reçus d'une puissance qui n'est pas la puissance temporelle ; eux seuls, par conséquent, doivent être juges de l'accomplissement

des conditions exigées des fidèles qui veulent y participer, et ce serait aujourd'hui un étrange anachronisme que de renouveler les ridicules et scandaleuses décisions des anciens parlements qui enjoignaient à un curé de conférer les derniers sacrements à un moribond, et faisaient exécuter leur arrêt *manu militari*. En vain objecterait-on que dans un refus de sacrement il y a un *procédé qui compromet l'honneur des citoyens, trouble arbitrairement leur conscience et dégénère contre eux en oppression ou en injure*. Nous répondrions que l'honneur d'un citoyen, dans le sens légal de ce mot, ne dépend nullement de sa participation aux sacrements ; que le citoyen qui y attache son honneur doit accomplir les conditions imposées par la loi dont il invoque le bénéfice ; qu'à moins d'anéantir la religion catholique, le prêtre doit rester seul juge des questions de conscience, qu'il ne se rend coupable ni d'oppression ni d'injure quand il refuse ce que son devoir lui défend d'accorder, et qu'enfin le scandale résulte de l'insoumission des justiciables et non de la décision du juge.

382. On invoque contre le refus de sépulture ecclésiastique un décret du 23 prairial an xii, qui contient les dispositions suivantes : « Lorsque le ministre » d'un culte, sous quelque prétexte que ce soit, se » permettra de refuser son ministère pour l'inhumation d'un corps, l'autorité civile, soit d'office, soit » sur la réquisition de la famille, commettra un autre » ministre du même culte pour remplir ces fonctions ; dans tous les cas, l'autorité civile est chargée » de faire porter, *présenter*, déposer et inhumer le » corps. » La première partie de cet article, en supposant qu'un prêtre peut recevoir de l'autorité temporelle l'injonction de faire une chose relative à

ses fonctions , contient une confusion de pouvoirs , et sera presque toujours inefficace à l'égard des ministres de la religion catholique , soumis à des règles de discipline uniformes , et qui ne doivent obéir en semblable matière qu'aux ordres des supérieurs ecclésiastiques : quant à la seconde disposition , s'il était vrai qu'elle donnât à un agent de l'autorité le droit d'enfoncer les portes de l'église pour y simuler une cérémonie religieuse , il faudrait bien reconnaître qu'elle serait essentiellement contraire au principe de la liberté des cultes et au système de protection , qui sont formellement consacrés par le Concordat et par la Charte ; dès lors on devrait la considérer comme non avenue , parce qu'une loi , et à plus forte raison un décret réglementaire , ne peut contredire un principe posé par la Charte constitutionnelle. Mais il nous semble qu'on peut autrement en expliquer le motif et le but.

En l'an xii , les différents cultes étaient à peine sortis de leurs ruines ; des lois nouvelles déterminaient la place qu'ils devaient tenir dans la société , et le rôle qu'ils devaient y jouer. L'article 18 du décret sur les sépultures rétablit les cérémonies religieuses qui accompagnaient autrefois les funérailles ; puis , comme avant la révolution c'était à l'autorité ecclésiastique qu'étaient confiés tous les détails de la sépulture , et que , dans l'esprit de la nouvelle législation , ils devaient être du ressort de l'autorité civile , l'article dit que cette autorité est chargée dans tous les cas de faire *porter , présenter , déposer et inhumer* les corps. C'est donc une règle générale qui est posée par le décret , règle qu'il était utile de rappeler , parce qu'en rétablissant les cérémonies religieuses on pouvait croire que l'autorité ecclésiastique serait chargée

comme autrefois de tous les actes qui constituent l'inhumation. Ainsi on impose des obligations à l'autorité civile, mais il n'est nullement question de lui donner un droit de contrainte; on la charge de faire les actes matériels de l'inhumation, elle *présentera* et *déposera* le corps à l'église, mais bien entendu quand l'église sera ouverte et que le ministre de la religion consentira à le recevoir; dans le cas contraire, elle devra s'arrêter devant la décision d'une autorité toute-fait indépendante (1).

On objecte que les ministres de la religion, payés par l'Etat, ne peuvent refuser leur ministère toutes les fois qu'ils sont requis de le prêter; et que l'église étant un édifice communal, l'autorité a toujours le droit d'y pénétrer. Ces raisonnements, souvent invoqués en pareille circonstance, et qui sont de nature à frapper les esprits peu éclairés, ne peuvent supporter la moindre discussion sérieuse. C'est une étrange erreur, en effet, que de considérer les ministres du culte comme des agents de l'autorité, obligés d'obéir à ses injonctions en matière de discipline religieuse. Peu

(1) La plupart des hommes éclairés, quelle que soit leur opinion religieuse ou politique, reconnaissent aujourd'hui la vérité de ces principes. Voici comment M. de Cormenin s'exprimait à cet égard dans la troisième édition de ses *Questions de Droit*, t. 1, p. 233 :

« Nous ne parlerons pas de ce décret insensé du 23 prairial an xii, qui » veut que l'autorité civile commette d'office, mais sans contrainte toute- » fois, un autre ministre du culte. Qu'est-ce, en effet, que ce prêtre auto- » mate qui arrive au premier coup de sifflet de l'autorité civile et qui prie » par commission? La prière vient non d'un bureau de police, mais du ciel. » La liberté en vient aussi, et quand on l'aime sincèrement on doit la vou- » loir pour tout le monde, même pour les prêtres. N'est-ce donc pas au » prêtre qu'il faut la liberté par excellence dans les choses de la conscience » et de la religion? Et n'est-ce pas la liberté seule qui peut combler le vide » immense entre le prêtre et Dieu? Étrange contradiction! Vivants, nous » refusons d'entrer dans le temple de Dieu; et morts, il faut que notre ca- » davre en enfonce les portes, pour y recevoir les bénédictions empressées » de ses ministres. »

importe que l'Etat salarié ou non ses ministres ; il ne les paie toujours qu'en tant que ministres de la religion catholique , c'est-à-dire qu'en tant que croyant à ses dogmes , suivant ses règles , obéissant à sa hiérarchie. Par conséquent, vouloir prescrire en ces matières une solution à un prêtre , serait une chose aussi contraire à tous les principes que de vouloir prescrire à un juge , salarié aussi par l'Etat , un jugement qu'il croirait contraire au texte et à l'esprit du Code civil.

Quant au raisonnement tiré du droit de la commune sur l'église , il suffit pour le repousser de faire observer qu'en admettant comme constant ce droit de propriété qui est au moins douteux , on est obligé de reconnaître qu'il n'est point complet , puisque l'église a reçu du concordat et de toutes les lois sur la matière une destination spéciale. La commune se trouve donc à son égard dans la situation d'un nu-propriétaire qui n'a point la disposition de sa chose , et qui ne peut troubler la jouissance de l'usufruitier. L'église est consacrée à la célébration du culte ; le culte est assujéti à des règles dont l'autorité ecclésiastique seule peut faire l'application ; l'une de ces règles veut que l'église soit fermée dans une circonstance déterminée , personne n'a donc le droit d'exiger qu'elle soit ouverte.

Ainsi , en résumé , les refus de sacrement et de sépulture sont essentiellement du ressort de l'autorité spirituelle : ceux qui ne croient pas à la religion ne peuvent rien exiger d'elle ; ceux qui y croient peuvent réclamer devant les supérieurs ecclésiastiques , et doivent se soumettre quand l'autorité compétente a prononcé. Cette proposition acquiert un nouveau degré d'évidence , quand on considère que l'art. 6 de la loi du 8 germinal an x s'applique aussi bien aux mi-

nistres du culte protestant et du culte israélite (1) qu'à ceux de la religion catholique. Ce n'est donc pas une attribution religieuse que l'on a voulu donner au Conseil d'état, car il faudrait qu'il se fit tour à tour catholique, protestant ou juif, pour prononcer théologiquement sur les difficultés qui naîtraient à l'occasion de la discipline des différents cultes reconnus par la Charte (2). Mais le pouvoir temporel devient compétent lorsque les refus de sacrement ou de sépulture sont accompagnés d'injures publiques, d'outrages, de scandale de la part du ministre du culte; car alors ce n'est pas le refus même qu'il est appelé à apprécier ou à condamner, c'est le fait accessoire, toujours blâmable en lui-même, et qui le devient bien plus encore lorsqu'il a lieu dans telles circonstances. Ces principes ont été admis par un arrêt du Conseil d'état du 16 septembre 1830, qui rejette une plainte par le motif « que le refus public de sacrement n'a été accompagné d'aucune réflexion de la part du desservant, et que dès lors ce fait ne peut être déféré qu'à l'autorité ecclésiastique supérieure (3). »

383. Le recours comme d'abus appartient à toute personne intéressée (4); à défaut de plainte particu-

(1) *V.* sur ce dernier point un arrêt inédit du 9 frim. an XIII, cité par M. de Cormenin, 4^e édit. des *Questions de Droit*, t. 1, p. 324, note 2, et un arrêt de la Cour de Metz du 5 janv. 1827.

(2) Dans l'ancienne monarchie, les parlements, pour connaître des questions du pouvoir spirituel, étaient composés moitié de conseillers ecclésiastiques et moitié de conseillers laïques. (*V.* l'article 81 des libertés de l'église gallicane, par Pilhou.) Cette organisation était conséquente avec l'attribution extraordinaire qu'on leur avait donnée; l'organisation du Conseil d'état, qui peut renfermer dans son sein des hommes de toutes religions, est conforme au principe de la liberté des cultes, et répugne en même temps à ce qu'on le fasse juge des questions de discipline.

(3) Cet arrêt, qu'on ne trouve point dans le recueil de M. Macarel, est cité dans les *Quest. de Droit administ.* de M. de Cormenin, 4^e édit., t. 1, p. 335. Nous devons reconnaître qu'il existe plusieurs arrêts contraires.

(4) Dans la plupart des cas, il sera plus facile et très-convenable de s'a-

lière, il est exercé d'office par le préfet ; il n'est pas seulement dirigé contre les ministres des cultes, mais il peut être aussi exercé par eux lorsqu'il est porté atteinte à l'exercice public du culte, à la liberté que les règlements et les lois leur garantissent ; c'est-à-dire, dit M. Portalis : « si un officier civil abusait de son autorité pour vexer les ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions, ou pour s'arroger un droit qu'il n'a pas sur les matières spirituelles (1). »

384. L'affaire s'engage par un mémoire détaillé et signé, adressé au ministre de la justice et des cultes. Le ministre prend tous les renseignements convenables, et fait son rapport au Conseil d'état, qui statue dans la forme administrative, c'est-à-dire sans frais et sans constitution d'avocat (2). Le Conseil d'état saisi d'un recours comme d'abus ne prononce aucune peine corporelle ou pécuniaire ; il se borne en déclarant l'abus à infliger un blâme aux actes abusifs, et à enjoindre d'agir autrement à l'avenir ; quand l'abus est contenu dans un écrit, il en ordonne la suppression. L'appel comme d'abus ne fait nullement obstacle aux poursuites criminelles, correctionnelles ou civiles, auxquelles peuvent donner lieu les actes des ministres des cultes, ou les attentats contre la liberté des cultes, qui rentrent dans les cas prévus par les lois. L'article dit, en effet, que l'affaire sera suivie et définitivement terminée dans la forme administrative, ou renvoyée, selon *l'exigence des cas*, aux autorités compétentes. Ainsi, quand il n'y a ni abus ni délit, ni préjudice pour les particuliers, le Conseil

dresser d'abord au supérieur ecclésiastique, qui fera cesser le mal ou réparer le dommage quand la réclamation sera fondée.

(1) *V. Journal des conseils de fabrique*, t. 1, p. 14, note 1.

(2) Art. org. du concordat, art. 8°.

d'état prononce un renvoi pur et simple. Quand il y a simplement abus, il se contente de le déclarer. Quand l'abus se trouve réuni à un délit ou à un fait préjudiciable pour les particuliers, il déclare l'abus, et renvoie, pour le reste, devant les tribunaux criminels ou civils.

Jusqu'ici la jurisprudence avait admis la nécessité d'une autorisation du Conseil d'état pour poursuivre les ecclésiastiques à l'occasion des actes relatifs à leurs fonctions. La Cour de cassation a décidé, depuis 1830, que les ecclésiastiques, n'étant point dépositaires de l'autorité publique, ne sont point couverts par la garantie que l'article 75 de la constitution de l'an VIII accorde aux agents de l'administration (1). Nous adoptons le motif de la Cour de cassation; mais nous pensons cependant que, toutes les fois que l'on veut poursuivre un ministre des cultes pour des actes qui se rattachent à ses fonctions, il faut d'abord s'adresser au Conseil d'état dans la forme que nous venons d'indiquer, non pas en vertu du principe de la garantie des fonctionnaires publics, mais afin que le Conseil d'état examine si l'acte qu'on veut poursuivre ne constitue pas un abus. C'est ce qui nous semble résulter de la disposition finale de l'article 6 qui veut que l'affaire soit terminée administrativement, ou *renvoyée*, suivant l'exigence des cas, *aux autorités compétentes* (2).

385. L'avis du Conseil d'état sur le recours comme d'abus reçoit la forme des ordonnances royales. La compétence du Conseil d'état, pour statuer sur les appels comme d'abus, a été contestée par le motif que

(1) Arrêts de la Cour de cass. 23 juin et 9 sept. 1831.

(2) Arrêts du Conseil des 23 avril 1818, 8 avril et 2 mars 1831. Voir M. de Cormenin, 4^e édit. t. 1, p. 342.

le décret du 25 mars 1813, relatif au concordat de Fontainebleau, attribuait la connaissance de ces sortes d'affaires aux Cours royales; mais il a été jugé par le Conseil d'état, par la Cour de cassation et par la Cour royale de Paris, que le décret du 25 mars 1813 n'a pas rapporté la loi du 18 germinal an x, qui doit continuer à être exécutée (1).

CHAPITRE IX.

DE LA PROPRIÉTÉ EN GÉNÉRAL ET DE LA PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE.

SOMMAIRE.

- 386. *Origine du droit de propriété.*
- 387. *Stabilité et perpétuité de la propriété.*
- 388. *Les lois civiles sur la propriété doivent être conçues en vue des principes du droit public.*
- 389. *Dispositions de l'ancien droit relatives aux auteurs.*
- 390. *Existe-t-il une propriété littéraire?*
- 391. *Législation actuelle sur la propriété littéraire.*
- 392. *Du droit de la veuve et des héritiers de l'auteur.*
- 393. *Du droit du mari survivant à sa femme auteur.*
- 394. *Effets de la cession du droit littéraire.*
- 395. *Des ouvrages posthumes.*
- 396. *Du dépôt d'exemplaires à la bibliothèque royale.*
- 397. *Poursuite et jugement des contrefaçons.*

(1) Arrêt du Conseil du 24 mars 1819; arrêt de la Cour de cass. du 28 mars 1828; arrêts de la Cour royale de Paris des 20 janv. 1824 et 25 août 1827. *V. Quest. de Droit administ.* 4^e édit. p. 322. L'opinion contraire est soutenue par M. Dalloz, *Recueil alphabétique*, t. 3, p. 216.

Plusieurs des arrêts du Conseil, relatifs à cette matière, ne se trouvent pas dans le Recueil de M. Macarel; ils sont cités dans les *Quest. de Droit*, 4^e édit. *v. Appel comme d'abus.*

398. *Nature du droit des évêques sur les livres d'église et de prières.*

399. *De la propriété des dessins employés pour l'ornement des tissus.*

400. *Droit de représentation des ouvrages dramatiques.*

386. L'homme, assailli par des besoins sans cesse renaissants, trouve dans les *choses* qui l'entourent les moyens de les satisfaire ; il existe donc entre l'homme et les choses un de ces rapports providentiels qui servent de base aux lois de droit positif. Pour tirer d'une chose les services qu'elle peut rendre, l'homme s'en empare, en jouit seul à l'exclusion des autres hommes, et l'ajoute ainsi, pour ainsi dire, à son être par un acte d'activité et d'intelligence qu'on appelle *appropriation*. Les besoins les plus urgents sont la nourriture, le vêtement, la défense personnelle, un abri. Les premiers objets de l'appropriation ont donc été des fruits, des bêtes fauves, quelques instruments de chasse et de pêche, des armes, une cabane. A ces objets, en effet, se borne la propriété des peuplades sauvages qui sont encore dans l'enfance de la civilisation. Tant que la population d'un pays se compose de quelques hordes peu nombreuses errant sur un vaste territoire, les fruits spontanés de la terre, les produits de la chasse suffisent à ses besoins ; mais ces moyens incertains et précaires deviennent bientôt insuffisants, et l'homme s'aperçoit alors que la nature, fécondée par le travail, offre une source inépuisable de richesses : alors naît la propriété des fonds de terre qu'on n'acquiert pas comme celle des choses mobilières, par une prise de possession manuelle, mais par un moyen analogue qui est la culture.

La législation positive, s'emparant ensuite du principe, en tire toutes les conséquences sociales. Si, après

chaque récolte , les immeubles rentraient dans la communauté primitive , la société serait dans un état de guerre intestine continuelle ; il faut donc assurer la stabilité des propriétés ; alors chaque possesseur , rassuré pour son avenir , se livre à des travaux d'amélioration qui , en augmentant les produits , augmentent aussi le bien-être de la société tout entière. La reconnaissance d'un droit absolu sur la chose emporte , pour celui qui en jouit , la faculté de la céder à un autre ; de là toutes les lois sur la transmission de la propriété entre-vifs à titre gratuit ou onéreux. La mort rompt tous les rapports matériels de l'homme avec les choses de ce monde ; cependant la loi civile , par une disposition bienveillante , les prolonge en quelque sorte au-delà du tombeau , en sanctionnant la disposition que le propriétaire a faite de ses biens par acte de dernière volonté , pour le temps où il n'existerait plus. Lorsque cette disposition n'a point eu lieu , la loi la suppose et investit de la propriété des biens délaissés les personnes survivantes qui tiennent au défunt par les liens du sang ou de l'affection.

387. L'inviolabilité et la perpétuité de la propriété sont reconnues aujourd'hui par notre droit public. L'art. 8 de la Charte a consacré le premier principe en l'étendant nominativement aux propriétés dites *nationales* vendues par suite des lois de la Révolution ; elle a supprimé par son article 57 la *confiscation* des biens , qui avait survécu à l'ancien droit et aux troubles politiques , et qu'on retrouvait encore dans le Code pénal de 1810. Cette suppression cependant ne porte que sur la confiscation de *tous les biens* , et non sur les confiscations partielles qui sont prononcées par les lois pénales dans les cas de crimes ou délits , ou par les lois de douanes et de contributions indi-

rectes dans les cas de contraventions. L'intérêt public lui-même est subordonné au principe de l'inviolabilité de la propriété, en ce sens que lorsqu'il est assez puissant pour exiger d'un particulier l'abandon d'un bien à l'État, l'expropriation n'a lieu que moyennant une juste et préalable indemnité, et après l'accomplissement de formalités qui constatent la nécessité de cette mesure (1).

388. Les lois sur la transmission des biens par actes entre-vifs ou testamentaires, sur les successions *ab intestat* et sur le mode de partage, quoiqu'elles appartiennent au droit civil, ont des points de contact avec le droit public, et doivent être mises en harmonie avec ses principes. Ainsi, dans les pays organisés aristocratiquement, pour conserver aux familles nobles l'influence que donnent les richesses territoriales, les lois établissent l'inégalité de partage dans les successions, attribuent la totalité ou la plus grande partie de la fortune au fils aîné, porteur du nom et du titre, frappent les immeubles d'inaliénabilité entre ses mains, de manière à en assurer la transmission à ses descendants mâles. Chez nous, au contraire, le droit public nouveau, qui repose sur un principe d'égalité, a donné naissance au système du partage égal de la succession entre tous les enfants, sans distinction d'âge, de sexe ni de primogéniture (2). Les majorats, rétablis par la législation impériale, ont été abrogés par la loi du 42 mai 1835 (3). Les substitutions qui frappent les biens d'inaliénabilité ne sont admises que comme une exception, et seulement pour un temps

(1) Charte const. art. 8^r. Loi du 7 juill. 1833. *V.* ci-dessus, tit. 5, chapitre de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(2) Code civil, art. 745.

(3) *V.* ci-dessus, n^o 192.

limité (1). Les établissements publics qui ont une existence perpétuelle, et n'aliènent leurs biens que fort rarement, ne peuvent acquérir, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, qu'avec une autorisation spéciale du gouvernement (2).

Avec la civilisation la théorie de la propriété se perfectionne; elle signale et conserve les droits de ceux qui, en modifiant la matière, créent des espèces nouvelles; elle met au rang des choses des êtres de raison, des droits productifs, tels que les rentes perpétuelles et viagères, l'usufruit, l'usage, les servitudes. Ces différents droits sont régis par les lois ordinaires sur la propriété. Mais il en est d'autres qui ont été organisés par des dispositions formelles du droit public, parce qu'ils ne sont pas, comme ceux dont nous venons de parler, des représentations ou des démembrements de la propriété matérielle, mais qu'ils constituent des propriétés d'une nature particulière, en quelque sorte fictives et précaires, existant ou disparaissant au gré de la loi qui leur a donné l'existence : nous voulons parler des droits nés des travaux de l'intelligence, tels que les écrits, les productions des beaux-arts, les inventions de l'industrie, etc. Nous traiterons dans ce chapitre de la propriété dite *littéraire*, qui s'applique aux écrits en tout genre, aux compositions de musique, aux peintures, dessins, gravures et sculptures (3).

389. L'ancienne législation n'avait pas l'idée de la propriété littéraire. Cependant elle contenait des dispositions protectrices pour les auteurs; mais, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, elle substituait le privilège à la règle commune, et accordait comme

(1) Cod. civil, art. 896, 897, 1048 et suiv.

(2) Cod. civil, art. 910.

(3) Loi du 19 juill. 1793, art. 1°.

une faveur ce qu'elle aurait dû se borner à protéger comme un droit. D'après les arrêts du Conseil du 30 août 1777, nul ne pouvait imprimer un livre nouveau sans un *privilege du Roi* ; lorsque c'était l'auteur qui avait sollicité et obtenu le privilège, il en jouissait et le transmettait à ses héritiers à perpétuité, à moins qu'il ne s'en fût dessaisi postérieurement ; dans ce cas, le droit n'existait au profit du cessionnaire que pendant la vie de l'auteur. Si le privilège avait été sollicité, dans l'origine, par un libraire ou par un imprimeur, il durait dix années au moins, sans pouvoir cependant excéder la vie de l'auteur. Lorsque celui-ci vivait encore à l'époque fixée pour l'expiration du privilège, il ne pouvait en obtenir un nouveau qu'autant que l'ouvrage était augmenté au moins d'un quart. Le privilège conférait le droit exclusif de publication et de vente. La contrefaçon était punie d'une amende de 6,000 francs pour la première fois, d'une amende semblable et de la perte de l'état en cas de récidive ; l'édition était mise au pilon, et le possesseur du privilège pouvait obtenir des dommages-intérêts. A l'expiration du temps fixé pour le privilège, le droit de réimprimer appartenait à toutes personnes, sous la condition d'obtenir de l'autorité une permission qui n'était plus qu'une simple mesure de police.

390. L'abolition des privilèges, prononcée par l'Assemblée constituante, entraîna l'abrogation de cette législation. Mais alors naquit la question de savoir s'il existait une propriété littéraire que la loi dût garantir comme la propriété des choses matérielles. On disait pour la négative, que la pensée ne peut pas être l'objet de l'appropriation exclusive, comme les choses corporelles ; qu'elle n'appartient exclusivement à celui

qui l'a conçue , que tant qu'elle reste enfermée dans son intelligence ; qu'aussitôt qu'elle est publiée , chacun a le droit de s'en emparer et de la reproduire ; que l'auteur lui-même , par cette publication , associe le public à sa propriété ou plutôt la lui transmet tout entière.

On répondait à ce système qu'il confond deux choses bien distinctes , la pensée et sa forme. Sans doute la pensée promulguée n'est pas susceptible d'un droit exclusif ; aussitôt qu'elle est rendue publique , elle devient la propriété de tous ceux qui savent la comprendre et l'ajouter à la masse de leurs connaissances. Mais il n'en est pas de même de la forme extérieure à l'aide de laquelle elle a été mise au jour , c'est-à-dire , quand il s'agit d'un écrit , de la liaison des idées et du style dont on les a revêtues : toutes ces choses , qui sont spéciales à l'écrivain , peuvent lui rester propres , même après la publication ; il est juste que lui seul profite des avantages qu'elles peuvent produire , parce que ces avantages sont le résultat d'un travail , la source la plus respectable du droit de propriété. Ainsi , chacun pourra s'emparer des pensées publiées dans un livre , en profiter pour améliorer son cœur , son intelligence , sa fortune ; mais nul ne pourra se substituer au lieu et place de l'auteur du livre , pour jouir à son préjudice de ce droit de publication qui est une chose bien distincte de la pensée elle-même , et qui , étant susceptible de produire des revenus , doit être garanti par la loi à celui qui lui a donné l'existence.

391. La première loi rendue sur cette matière depuis la révolution de 1789 est celle du 19 juillet 1793 , qui nous régit encore , sauf quelques modifications qu'elle a subies ; elle consacre dans son article 1^{er}

le droit exclusif pour les auteurs d'écrits en tous genres, les compositeurs de musique, les peintres et les dessinateurs, de reproduire, vendre, faire vendre ou distribuer leurs ouvrages dans tout le royaume pendant leur vie, et la faculté de céder ce droit à des tiers. Il semble résulter de cette disposition que la loi donne à la propriété littéraire les mêmes effets qu'à la propriété des choses corporelles, et que par conséquent le droit de l'auteur passera à ses héritiers et leur sera transmis à perpétuité. Cependant cette conséquence n'a point été admise. On a considéré ici la perpétuité du droit comme un monopole qui nuirait à l'instruction, qui deviendrait onéreux pour le public, et tromperait l'auteur lui-même qui, en publiant son ouvrage, a souhaité que les éditions se multipliasent après lui. On a fait alors une espèce de transaction entre l'intérêt privé et l'intérêt public, et la loi du 19 juillet 1793, art. 2, a décidé que le droit serait la propriété exclusive de l'auteur pendant sa vie, et de ses héritiers ou cessionnaires durant l'espace de 10 ans après sa mort; mais qu'à l'expiration de ce temps il tomberait dans le domaine public, et que chacun pourrait l'exploiter à son profit. Quant aux héritiers des auteurs morts à l'époque de la promulgation de la loi du 19 juillet 1793, sans avoir aliéné leurs droits, l'art. 7 leur en assure la propriété exclusive pendant 10 années. La loi ne faisait pas de distinction entre les différentes espèces d'héritiers, et ne parlait pas de la veuve de l'auteur; elle a été complétée par le décret du 5 février 1810 qui porte, art. 39, que le droit de propriété dure 20 années après la mort de l'auteur s'il laisse des enfants, et qu'il est garanti à sa veuve pendant sa vie *si ses conventions matrimoniales lui en donnent le droit.*

392. La disposition du décret de 1810 relative au droit de la veuve présente quelques difficultés d'interprétation. Que doit-on entendre par ces mots : *si ses conventions matrimoniales lui en donnent le droit* ? Signifient-ils que le droit de la femme est subordonné à une stipulation expresse faite dans le contrat de mariage ? On pourrait le penser, car la propriété littéraire est d'une nature particulière ; elle n'a qu'une existence fictive, qui s'évanouit quand il n'existe pas au moment de la mort de l'auteur une tête sur laquelle elle puisse reposer. On peut dire que la loi subordonne ici son existence au profit de la femme à une convention spéciale ; que, s'il en était autrement, la disposition du décret serait inutile, car la propriété littéraire ferait partie de la communauté de l'auteur décédé, et, d'après le droit commun, se partagerait entre les héritiers et la femme acceptante comme le reste de l'actif. Il semble donc que ce décret ait voulu autoriser la stipulation d'un droit viager au profit de la femme, en vertu duquel elle jouira exclusivement de la propriété pendant sa vie, en réservant aux héritiers une jouissance de 10 ou 20 ans à partir de sa mort.

Cependant, en examinant les choses de près, on ne peut guère admettre que la loi ait eu en vue une stipulation expresse sur des droits qui existent rarement à l'époque de la vie à laquelle on se marie, et dont il est rare qu'on puisse prévoir l'existence à venir. Il est beaucoup plus probable qu'elle a eu pour objet de faire l'application du droit commun à la femme, en prolongeant cependant sa jouissance jusqu'à sa mort. Le droit de propriété littéraire étant mobilier, fait partie de la communauté quand il en existe une. C'est pour ce motif que le décret dit, en parlant de la femme :

lorsque ses conventions matrimoniales lui en donnent le droit, c'est-à-dire, lorsqu'elle est mariée sous le régime de la communauté. Alors, si la femme accepte cette communauté, elle profite de la moitié du droit pendant toute sa vie; l'autre moitié appartient aux héritiers du mari pendant 10 ans, ou à ses enfants pendant 20 ans.

Cette solution, que nous croyons conforme aux principes, ne fait pas disparaître toutes les difficultés. Il est d'abord assez difficile de comprendre comment un droit de la nature de celui-ci pourrait être possédé par deux personnes; car, si l'une voulait publier et que l'autre ne le voulût pas, le refus de la seconde paralyserait le droit entre les mains de la première. Mais cette difficulté est inhérente à la matière; elle se présente aussi toutes les fois que l'auteur laisse plusieurs héritiers. Les copartageants feront alors prudemment de s'entendre pour attribuer à l'un d'eux la totalité du droit, ou bien pour le céder moyennant un prix à un éditeur.

Lorsque la femme vient à mourir avant l'expiration du temps de jouissance des héritiers, que devient la partie du droit qui lui était dévolue? Il semble qu'elle doive tomber dans le domaine public, parce que les héritiers ont cessé d'y avoir droit au moment du partage de la communauté; mais on est arrêté dans l'exécution par un obstacle insurmontable. Comment en effet déterminer la manière dont le public jouira de son droit? Un éditeur pourra-t-il contraindre les héritiers à s'associer avec lui pour la publication; et, s'ils font eux-mêmes cette publication, qui est-ce qui aura le droit d'entrer en partage du bénéfice? La même difficulté se présente dans l'hypothèse inverse, celle où la jouissance des héritiers cesse du vivant de la femme. Nous pensons, dans le silence de la loi, que le

droit tout entier appartiendra au survivant, et qu'il n'entrera dans le domaine public qu'à l'expiration des dix ou vingt années dans le premier cas, et à la mort de la femme dans le second.

393. Le décret de 1810, en réglant les droits de la femme survivante, n'a pas parlé de ceux d'un mari qui survivrait à sa femme auteur. Nous pensons qu'il y a une complète analogie entre ce cas et le précédent, et que le mari survivant jouira des mêmes avantages que la femme toutes les fois que ses conventions matrimoniales lui donneront des droits sur le mobilier acquis par elle pendant le mariage. Si le décret n'a point parlé du mari, c'est qu'il statue *de eo quod plerumque fit*, et nous ne voyons aucune raison pour ne pas appliquer ses dispositions au cas moins fréquent, mais assez commun cependant, où la femme est auteur de productions de l'esprit ou des beaux-arts.

394. La propriété littéraire peut être cédée comme toute autre. Déjà l'article 9 de la loi du 19 juillet 1792 avait dit que les cessionnaires en jouiraient durant la vie de l'auteur et 10 années après sa mort. L'article 40 du décret du 5 février 1810, qui venait d'étendre pour certains cas la durée du droit après la mort de l'auteur, étend dans les mêmes circonstances et dans les mêmes limites la jouissance du cessionnaire, c'est-à-dire que celui-ci, qui n'était substitué d'abord qu'aux dix années de jouissance accordées par la loi de 1793 aux héritiers, l'est maintenant à tous les droits que le décret de 1810 accorde aux enfants et à la femme. Aucun mode particulier n'est prescrit par la loi pour la cession de la propriété littéraire, qui peut avoir lieu à titre onéreux ou gratuit, par acte entre-vifs ou testamentaire.

395. La loi de 1793 n'a pas parlé des ouvrages post-

humes. Cette lacune a été comblée par un décret du 1^{er} germinal an XIII, qui porte que les propriétaires par succession ou à autre titre d'un ouvrage posthume ont les mêmes droits que les auteurs, et que les dispositions des lois sur la propriété exclusive des auteurs leur sont applicables, à la charge toutefois d'imprimer séparément les œuvres posthumes, et sans les joindre à un ouvrage déjà publié et devenu propriété publique. Ce décret se réfère à la loi de 93, qui n'accordait de durée à la propriété de l'auteur après sa mort que pendant dix années, et ne parlait ni de la veuve ni des enfants. Le décret de 1810, qui étend la durée au profit de la veuve et des enfants, ne parle pas des ouvrages posthumes. Il faut en conclure que la femme et les enfants d'un propriétaire d'un ouvrage posthume n'auront pas les droits de la femme et des enfants de l'auteur. La disposition qui attribue au propriétaire d'un ouvrage posthume un droit de propriété qui dure autant que sa vie et dix ans après sa mort, est déjà exorbitante du droit commun et ne nous semble pas de nature à recevoir une telle extension.

396. La propriété littéraire emporte le droit exclusif de publier, vendre et faire vendre un ouvrage, et par conséquent celui de faire saisir les exemplaires contrefaits, de poursuivre les contrefacteurs et de faire prononcer contre eux une peine et des dommages-intérêts. L'article 6 de la loi du 19 juillet 1793 subordonne ce droit à l'accomplissement d'une condition renouvelée d'un édit de 1617 ; il dit que tout citoyen qui mettra au jour un ouvrage de littérature ou de gravure sera obligé d'en déposer deux exemplaires à la bibliothèque royale ou au cabinet des estampes ; « faute de quoi , ajoute-t-il , il ne pourra être admis en justice pour la poursuite des contrefacteurs. »

L'art. 48 du décret de 1810 veut que l'imprimeur dépose à la préfecture de son département cinq exemplaires de chaque ouvrage, dont un pour la bibliothèque royale. L'ordonnance du 24 octobre 1814 détermine le même nombre quant aux exemplaires des ouvrages imprimés ; elle exige pour la bibliothèque royale deux épreuves des estampes et planches gravées sans texte. Une dernière ordonnance du 9 janvier 1828 réduit ce nombre à deux exemplaires des ouvrages imprimés, dont un pour la bibliothèque royale, et à trois exemplaires des gravures, dont deux pour la même bibliothèque. On a pensé d'abord que le décret de 1810 et les ordonnances subséquentes qui imposent l'obligation du dépôt aux imprimeurs, laissaient intacte la disposition de la loi du 19 juillet 1793 qui impose l'obligation du dépôt à l'auteur, et qu'il devait y avoir un double dépôt, l'un fait par l'auteur, l'autre par l'imprimeur ; mais la Cour de cassation a décidé que le dépôt fait par l'imprimeur du nombre d'exemplaires prescrit par l'ordonnance du 9 janvier 1828 remplaçait celui qui est prescrit par la loi de 1793, et que l'imprimeur est, pour ce dépôt, l'intermédiaire naturel et légal de l'auteur et de l'éditeur (1). Ainsi, en résumé, le dépôt nécessaire pour conserver la propriété n'est plus aujourd'hui que d'un exemplaire pour les ouvrages imprimés, et de deux pour les gravures. Ce dépôt n'a plus lieu à la bibliothèque royale, mais au secrétariat de la préfecture (2). Il n'est pas nécessaire qu'il soit fait par l'auteur, il suffit que l'imprimeur le fasse en son nom. La loi ne parlant ici que des ouvrages de littérature ou de gravure, on a conclu que l'obligation du dépôt n'était pas imposée aux

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 1^{er} mars 1834.

(2) A Paris, à la direction de la librairie.

auteurs d'ouvrages d'art exécutés sur métaux, marbres, ivoires, etc. (1). Ces ouvrages ont en effet quelquefois une grande valeur, et un volume tel qu'il deviendrait difficile de les réunir en collection.

397. Le délit de contrefaçon se constate au moyen d'une saisie des exemplaires contrefaits. Cette saisie, qui a lieu à la requête du propriétaire du droit, s'opérait autrefois par le ministère des officiers de paix, aujourd'hui par celui des commissaires de police, et, à leur défaut, des juges de paix (2). La poursuite en contrefaçon est portée devant le tribunal de police correctionnelle, et la pénalité établie par les art. 4 et 5 de la loi du 19 juillet 1793, 41, 42, 43 du décret du 5 février 1810, est remplacée par celle indiquée dans les art. 425, 426, 427 et 429 du Code pénal.

398. Un décret du 7 germinal an xiii porte que les livres d'église, d'heures et de prières, ne pourront être imprimés et réimprimés que d'après la permission donnée par les évêques diocésains, et que cette permission sera textuellement rapportée et imprimée en tête de chaque exemplaire. L'art. 2 du même décret se réfère, pour les poursuites contre les contrevenants, à la loi du 9 juillet 1793. On a longtemps considéré ce décret comme attribuant aux évêques la propriété des livres d'église, de prières, etc., et leur donnant, ainsi qu'à leurs cessionnaires, le droit de poursuivre les contrefacteurs ; mais un arrêt récent de la Cour de cassation a restitué au décret de germinal an xiii son véritable sens, en décidant qu'il n'a pas conféré aux évêques la propriété des livres dont il s'agit, qu'il n'a fait qu'établir dans l'intérêt des doctrines religieuses et de leur unité un droit de haute censure

(1) Arrêt de la Cour royale de Paris du 9 fév. 1832.

(2) Loi du 19 juill. 1793, art. 3, et décret du 25 prair. an iii.

épiscopale; d'où il résulte que les évêques ou les imprimeurs auxquels ils ont accordé la permission d'imprimer et de réimprimer les livres de cette nature, sont sans qualité pour intenter l'action résultant de la loi du 19 juillet 1793 et des art. 425 et suiv. du Cod. pén.; que leur seul droit est de dénoncer la contravention au ministère public, lequel en poursuit d'office la répression aux termes du décret du 7 germinal an xiii (1).

399. La propriété des dessins employés pour l'ornement des tissus et des étoffes s'acquiert et se conserve d'une manière particulière, déterminée par les articles 14 et suiv. du décret du 18 mars 1806. Le fabricant qui veut s'assurer la propriété d'un dessin et acquérir le droit de le revendiquer devant le tribunal de commerce, doit déposer aux archives du conseil des prud'hommes, quand il en existe un, sinon au greffe du tribunal de commerce, un échantillon plié sous enveloppe revêtue de ses cachet et signature, sur laquelle est apposé également le cachet du conseil ou du tribunal. Le déposant déclare s'il entend se réserver la propriété exclusive pendant une, trois ou cinq années, ou à perpétuité; il acquitte entre les mains du receveur de la commune un droit proportionné à la durée de sa jouissance; le dépôt est inscrit sur un registre, et il est délivré au déposant un certificat rappelant le numéro d'ordre du paquet et la date du dépôt.

L'accomplissement de ces formalités assure à l'inventeur la jouissance exclusive de son dessin, et lui donne le droit de poursuivre les contrefacteurs. Mais comme ce privilège est une conséquence de l'inven-

(1) Arrêt du 28 mai 1836.

tion, les individus poursuivis sont admis à prouver que le dessin était connu avant le dépôt de l'échantillon, et que par conséquent il était du domaine public. Lorsque la jouissance du privilège n'est que temporaire, à l'expiration du délai fixé par la déclaration, l'échantillon est joint à la collection de dessins qui existe dans la ville, et dont chacun peut faire usage.

400. Les œuvres dramatiques, sous le rapport de la publication et de la vente, sont assujéties aux règles de la propriété littéraire; mais elles donnent naissance à un droit d'une nature particulière, celui de la représentation, qui a été consacré par la loi du 19 janvier 1791 (1). D'après cette loi, les ouvrages des auteurs vivants ne peuvent être représentés, dans toute l'étendue de la France, sans leur consentement, sous peine de confiscation à leur profit du produit total de la représentation. La convention qui a lieu entre eux et les entrepreneurs de spectacle est entièrement libre, et aucun agent de l'autorité ne peut taxer le droit de représentation ni changer le prix convenu. Les héritiers et cessionnaires des auteurs ont le même droit qu'eux, durant l'espace de cinq années après leur mort. Les propriétaires d'ouvrages dramatiques posthumes ont les mêmes droits que leurs auteurs (2).

(1) V. aussi la loi du 19 juill. de la même année.

(2) Loi du 19 janv. 1791, art. 5, et décret du 8 juin 1806, art. 10, 11 et 12.

CHAPITRE X.

DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE. — BREVETS D'INVENTION. — MARQUES
DES FABRICANTS. — ENSEIGNES DES MARCHANDS.

SOMMAIRE.

- 401. *Base de la législation sur la propriété industrielle.*
- 402. *Différentes espèces de brevets.*
- 403. *Il faut : 1° Un procédé industriel ;*
- 404. *2° Une industrie licite ;*
- 405. *3° Une industrie nouvelle.*
- 406. *Du brevet de perfectionnement.*
- 407. *Effets du brevet de perfectionnement.*
- 408. *Du brevet d'importation.*
- 409. *Formes de la demande d'un brevet.*
- 410. *De la spécification.*
- 411. *Nature de l'ordonnance qui contient le brevet.*
- 412. *Droits que le brevet confère au breveté.*
- 413. *Formes de la cession du brevet.*
- 414. *Des poursuites en contrefaçon.*
- 415. *Du jugement et de ses effets.*
- 416. *Durée du brevet.*
- 417. *Prolongation de la durée du brevet.*
- 418. *Cas de déchéance du brevet.*
- 419. *Par qui la déchéance peut-elle être invoquée ?*
- 420. *Quelle est l'autorité compétente pour prononcer la déchéance du brevet ?*
- 421. *De la déchéance proposée par voie d'action et par voie d'exception.*
- 422. *Des marques des fabricants et des moyens d'en acquérir la propriété.*
- 423. *Peines contre l'altération des marques.*
- 424. *Propriété des enseignes.*

401. Les difficultés relatives à l'existence d'une

propriété littéraire se reproduisent lorsqu'il s'agit de savoir si les inventions industrielles peuvent être l'objet d'un droit exclusif. Ici encore il s'agit d'un acte de l'intelligence, d'une pensée qui une fois divulguée peut être acquise par tout le monde; il y a de plus le droit naturel qu'a tout homme de modifier la matière et d'en tirer tous les services qu'elle peut rendre, et l'intérêt de la société, dont le bien-être s'augmente avec la production; mais, d'un autre côté, se présente l'inventeur qui a consacré à ses études son temps, son intelligence, une partie de sa fortune peut-être, et qui verrait son invention profiter à d'autres, si on ne lui en assurait pas le monopole: n'y aurait-il pas là une sorte de spoliation qui deviendrait aussi nuisible à la société qu'aux individus, en éloignant les esprits inventifs de la recherche coûteuse et pénible des procédés nouveaux dont ils craindraient de ne pas profiter? La législation a essayé de concilier les intérêts de l'individu et ceux de la société, en attribuant à l'inventeur un monopole qui dure pendant un temps déterminé, à l'expiration duquel l'invention tombe dans le domaine public. Tel est l'esprit de la législation sur cette matière, qui consiste dans les lois des 7 janv. et 25 mai 1791.

402. Le droit exclusif d'exploiter un procédé industriel se constate par un acte revêtu de la forme des ordonnances royales, que la loi du 7 janvier 1791 qualifie de *patente*, et auquel la loi du 25 mai 1791 a donné le nom de *brevet*, que l'usage a consacré.

L'on distingue trois espèces de brevets :

D'invention ;

De perfectionnement ;

D'importation.

403. Les brevets, quels qu'ils soient, ne sont ac-

cordés que pour des procédés industriels, « c'est-à-dire des procédés susceptibles de donner des produits que la main de l'homme ou les travaux qu'il dirige puissent fabriquer, et qui puissent entrer dans le commerce pour être achetés et vendus (1). » Ainsi tout ce qui est du domaine de l'intelligence, tout ce qui tient à l'entendement humain, les productions des littérateurs, des artistes, les découvertes même des savants, quand ils n'en ont pas fait une application immédiate aux arts, ne peuvent donner lieu à des brevets d'invention. Un décret du 20 septembre 1792 se fonde sur ces principes pour interdire la délivrance du brevet à l'occasion d'établissements de finance, et la Cour royale de Grenoble les a appliqués dans un arrêt du 12 juin 1830, en décidant qu'une méthode de lecture, quoiqu'elle eût un alphabet différent des autres, ne pouvait être l'objet d'un brevet d'invention. Le brevet qui aurait été accordé dans ces différents cas serait donc considéré comme non avenu.

404. C'est encore un principe commun aux trois espèces de brevets, qu'ils ne peuvent être accordés que pour une *industrie licite et nouvelle*; ainsi, tout concessionnaire d'un brevet obtenu pour un objet que les tribunaux jugent contraire aux lois du royaume, à la sûreté publique ou aux règlements de police, est déchu de son droit sans pouvoir prétendre d'indemnité, et cela sans préjudice des poursuites qui peuvent être dirigées contre lui par le ministère public suivant les circonstances (2). Ce n'est là qu'une application des principes du droit commun.

405. Il faut aussi que *l'industrie soit nouvelle*, ou du moins qu'un procédé nouveau vivifie une industrie

(1) M. Renouard, *Traité des brevets d'invention*, p. 165.

(2) Loi du 25 mai 1791, l. 2, art. 9.

ancienne (1), car c'est à la *nouveauté* qu'est accordé le privilège garanti par le brevet; il faut que la société reçoive quelque chose en échange de la protection qu'elle accorde : par conséquent tout procédé déjà connu, soit parce que son inventeur l'a divulgué (2) ou même que le secret lui en a été surpris (3), soit parce qu'il a été trouvé et appliqué par d'autres (4), soit parce qu'il a été *décrit* dans un ouvrage publié, ne peut donner lieu à un brevet (5). On a demandé si la publication d'un procédé faite en France par un ouvrage écrit en langue étrangère, ou dans un pays étranger en quelque langue que ce soit, devait être un obstacle à la validité du brevet. Il nous semble que la question ne peut pas faire de difficulté, d'après les principes que nous venons de poser. Le droit du breveté est un privilège fondé sur le mérite de l'invention et le service rendu à la société par l'inventeur. Il n'y a pas un grand mérite à traduire un passage d'un livre étranger, quels que soient d'ailleurs le pays dans lequel ce livre est publié, et la langue dans laquelle il est écrit. Telle est aujourd'hui la facilité des communications de toute nature, que la publicité n'est plus restreinte à une nation et à une langue, et que tout ce qui se fait de bien chez un peuple est facilement connu de tous les autres. Nous pensons donc que la loi comprend dans la généralité de ses termes,

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 11 janvier 1835. Mais celui qui applique à une chose nouvelle un procédé déjà connu, ne devient pas propriétaire du procédé, qui peut être appliqué par d'autres à de nouvelles choses. *Idem*.

(2) Arrêt de cass. du 10 fév. 1806.

(3) Sauf les dommages-intérêts qu'il a le droit de demander contre ceux qui auraient abusé de sa confiance.

(4) Cour de cass. arrêts des 19 mai 1821, 15 mars 1828, 24 déc. 1833.

(5) Loi du 7 janv. 1791, art. 16, n° 3; *décrit*, car une simple indication ne suffirait pas.

même la publicité résultant de livres étrangers. Ce système est aussi celui de la Cour de cassation (1).

406. On comprend facilement ce qu'on doit entendre par *l'invention*. Il n'en est pas tout-à-fait de même du *perfectionnement*, qui s'applique à une invention existante déjà et lui donne un nouveau mérite.

La loi du 7 janvier 1791, art. 2, est ainsi conçue : « Tout moyen d'ajouter à quelque fabrication que ce » puisse être un nouveau genre de perfection, sera » regardé comme une invention. » Celle du 25 mai 1791, t. 2, art. 8, porte : « Si quelque personne » annonce un moyen de perfection pour une invention déjà brevetée, elle obtiendra sur sa demande » un brevet pour l'exercice privatif dudit moyen de » perfection..... Ne seront point mis au rang des perfections industrielles les changements de formes » ou de proportions, non plus que les ornements de » quelque genre que ce puisse être. » M. de Boufflers, rapporteur de la loi du 7 janvier 1791, expose ainsi les véritables principes :

« L'obscurité que plusieurs personnes ont cru trouver dans cet article paraît venir de ce qu'on a pu confondre un *degré* de perfection avec un *genre* de perfection. Le *degré* de perfection d'un ouvrage peut tenir au choix de la matière, à la forme, à la grâce, à la proportion, à l'accord, au fini de toutes les parties, enfin à tout ce qui dépend du goût de l'artiste, du soin du maître et de l'adresse de l'ouvrier ; c'est alors l'espèce de perfection dont l'ouvrage est susceptible ; c'est un *degré* de perfection de plus, mais ce n'est point un nouveau *genre* de perfection.

(1) Cour de cass. 9 janv. 1828, et Cour de Rouen, 14 janv. 1829.

» Ce qu'on entend par un nouveau *genre* de perfection tient à une nouvelle pensée, que les autres agents de l'industrie, que l'inventeur même de la chose n'avaient pas conçue, et qui procure ou une facilitation du travail, ou une extension d'utilité : or ce moyen inconnu de perfection, souvent d'une grande minutie en apparence, mais d'une grande utilité réelle, devient nécessairement la propriété de son inventeur. »

407. Il faut sur-le-champ bien déterminer les effets du brevet de perfectionnement, qui a été l'objet de critiques mal fondées. Le *perfectionnement* constitue une propriété distincte de l'*invention*, mais de la même nature. Ces deux droits coexistent sans se nuire l'un à l'autre. Ainsi, le premier inventeur breveté a toujours le droit privatif d'exploiter son invention, mais il ne peut y appliquer le perfectionnement sans le consentement du second inventeur ; et celui-ci, propriétaire de son perfectionnement, ne peut l'appliquer qu'à des objets qui sortent des mains du premier inventeur. Supposons que le premier inventeur des machines à vapeur ayant pris un brevet, un individu imagine un appareil qui fasse cesser tout danger d'explosion : cet appareil ne pourra être adapté aux machines qu'avec l'autorisation de son inventeur, et pareillement celui-ci ne pourra fabriquer de machines pour y placer son appareil, il sera obligé de les acheter du propriétaire du brevet. Dans ce cas, chaque chose pouvant exister séparément, on conçoit facilement l'existence de deux droits distincts. Il y a plus de difficulté quand il s'agit, non pas de choses matérielles, mais de procédés de fabrication, et que le perfectionnement ne peut être employé indépendamment du procédé primitif. En appliquant les

mêmes principes , on voit que le premier breveté ne pourra se servir du perfectionnement sans l'autorisation de son auteur , et que celui-ci , s'il ne s'entend pas avec le propriétaire du procédé , sera obligé d'ajourner l'application de son perfectionnement jusqu'à l'époque à laquelle le procédé breveté tombera dans le domaine public. Aussi est-il souvent de l'intérêt bien entendu des deux inventeurs de s'associer pour exploiter ensemble le produit de leurs découvertes.

408. Les principes sur lesquels repose la concession du brevet d'*importation* ne sont pas les mêmes que ceux qui motivent les brevets d'invention et de perfectionnement. Il s'agit ici , non plus de récompenser le travail et l'industrie en assurant à un inventeur la jouissance temporaire mais exclusive des produits de son invention , mais bien d'encourager par la même récompense ceux qui enrichissent la France d'une découverte étrangère. « Quiconque , dit la loi , apportera le premier en France une découverte étrangère , jouira des mêmes avantages que s'il en était l'inventeur (1). » Mais pour jouir des mêmes avantages que l'inventeur , l'importateur doit avoir rendu des services analogues ; car , s'il n'a fait que transporter en France une industrie qui était du domaine public dans les pays étrangers , il ne mérite aucune faveur particulière. Il faut donc , pour obtenir un brevet d'importation , qu'il s'agisse d'une industrie privilégiée à l'étranger. Cette distinction est de la plus grande importance ; car ce serait faire une chose contraire à

(1) Cette disposition est en contradiction avec le principe de la propriété industrielle , qui est la base de la loi. Toute propriété , en effet , doit être aussi respectée dans un étranger que dans un national , et la spoliation que protège et récompense la loi du 7 janvier 1791 nous paraît aussi peu morale que celle qui est exercée à notre préjudice par la contrefaçon littéraire qui a lieu en Belgique , et dont nous nous plaignons à bon droit.

tous les principes de l'économie sociale que de restreindre en France à un seul individu l'exercice d'une industrie qui, chez un autre peuple, serait du domaine public : la France se trouverait placée, par rapport à cette industrie, dans une condition d'infériorité vis-à-vis les pays étrangers. Par la même raison, le privilège de l'importateur ne peut avoir plus de durée en France que le privilège de l'inventeur n'en a eu dans son pays ; l'invention tombera donc dans le domaine public en France, lorsqu'elle y tombera dans le pays d'où elle vient (1).

Un décret du 13 août 1810, sous prétexte de mettre en harmonie l'art. 3 de la loi du 7 janvier 1791 qui accorde un brevet à l'importation, et l'art. 9 qui en restreint la durée à celle du privilège en pays étranger, décide que les brevets d'importation auront les mêmes effets que les brevets d'invention, sans distinction de la durée du privilège en pays étranger. Ainsi il supprime l'art. 9 et méconnaît l'esprit de la loi de 1791. Ce décret, qui aurait les conséquences les plus funestes pour l'industrie, n'ayant jamais été publié dans le Bulletin des Lois, doit être considéré comme non avenu, aux termes de l'art. 4 du Code civil et de l'avis du Conseil d'état du 15 prairial an xiii sur la publication des lois. C'est ce qui a été décidé par un jugement du tribunal de première instance de la Seine du 2 février 1825.

Ici se reproduit la question que nous avons déjà résolue négativement à propos des brevets d'invention et de perfectionnement. Pourra-t-on prendre un brevet d'importation pour les inventions consignées et décrites dans des ouvrages publiés en langue étran-

(1) Loi du 7 janv. 1791, art. 9.

gère, ou en français dans un pays étranger? Notre solution sera la même que dans le cas déjà prévu. La loi en effet est générale (1), elle s'applique aussi bien aux brevets d'importation qu'aux autres, et l'on ne peut admettre qu'elle n'ait entendu parler que d'une *publicité française*, en considérant comme non avenue celle qui aurait lieu dans les pays étrangers. Sans doute, quand la loi ordonne ou défend, c'est seulement dans les limites du territoire que s'exerce sa puissance; mais, quand elle se reporte à un fait, cette règle d'interprétation n'est plus applicable, surtout lorsqu'on voit que le législateur tient compte de ce qui a lieu en pays étranger, comme il le fait dans l'art. 9. Le brevet d'importation n'aura donc d'effet, comme les autres brevets, qu'autant qu'il s'agira de découvertes qui n'auront été ni *consignées* ni *décrites* dans des ouvrages imprimés et publiés, *même en pays étranger ou en langue étrangère*.

409. Les brevets d'invention, de perfectionnement et d'importation sont délivrés au nom du Roi, après le paiement d'un droit fixé par le tarif annexé à la loi du 25 mai 1791. Les formalités que doivent observer les personnes qui sollicitent un brevet sont énumérées par les lois des 7 janvier et 25 mai 1791, et par des circulaires ministérielles (2). Il faut observer que *le*

(1) Loi du 7 janv. 1791*, art. 16, § 3.

(2) Celui qui veut obtenir un brevet doit verser à la caisse du receveur général, 1° la taxe qui est de 300, 800, ou 1,500 fr., suivant qu'il s'agit d'un brevet pour 5, 10 ou 15 ans;

2° 50 fr. pour frais d'expédition de brevet. Toutefois le requérant peut ne payer d'abord que la moitié de la taxe, en déposant une soumission de verser l'autre moitié dans 6 mois. Dans ce cas, le receveur lui délivre, en deux pièces séparées, une quittance de la somme versée et un récépissé de l'obligation d'acquitter le surplus. Les quittances et récépissés doivent être doubles et sur papier timbré. (Loi et tarif du 25 mai 1791, circulaire du 20 déc. 1822.)

Le requérant dépose ensuite au secrétariat de la préfecture de son dé-

directoire des brevets d'invention, dont il est parlé dans l'article 3 de la loi du 25 mai 1791, a été supprimé, et que ses attributions sont réunies au ministère du commerce (1). Parmi les différentes formalités prescrites à l'individu qui réclame un brevet, nous ferons observer la disposition qui défend de cumuler dans une seule demande plusieurs objets principaux (2). Ce serait, en effet, un moyen d'é luder le paiement des droits exigés pour chaque brevet. Nous nous arrêterons plus longtemps à expliquer ce qui regarde la *détermination* précise du procédé pour lequel on réclame un privilège.

partement : 1° les deux doubles, signés par lui, des quittances et récépissés que lui a remis le receveur général, et qui sont également signés par le secrétaire général de la préfecture ; 2° les objets suivants, renfermés dans un paquet cacheté, dont l'enveloppe doit être timbrée : 1° sa pétition au ministre du commerce, à l'effet d'obtenir un brevet ; 2° le mémoire descriptif et détaillé des moyens qu'il emploie ; 3° des dessins doubles, sur échelles, par plans, coupes et élévations, ou un modèle de l'objet de sa découverte ; 4° un état fait double, également signé par lui, des pièces renfermées dans le paquet. (Lois des 7 janv. et 25 mai 1791 ; instr. du 30 oct. 1813 et 1^{er} juill. 1817 ; circul. du 3 oct. et 29 déc. 1822.) La pétition et le mémoire sont sur papier timbré.

Au dos du paquet, le secrétaire général de la préfecture dresse un procès-verbal de dépôt, dont copie sur papier timbré est remise au pétitionnaire. Il lui est alloué 12 fr., à la charge par lui de pourvoir aux frais de timbre et d'enregistrement. (Loi et tarif du 25 mai, circulaires des 3 oct. 1806 et 22 déc. 1822.)

L'un des doubles des quittances et récépissés remis par le receveur général est enregistré et envoyé au ministre du commerce. L'autre double, qui n'a pas besoin d'être enregistré, reste déposé au secrétariat de la préfecture. Toutes les pièces sont dans la huitaine transmises au ministre de l'intérieur. A l'arrivée de la dépêche, le procès-verbal est enregistré, le paquet est ouvert, et un certificat de demande expédié sur-le-champ à l'auteur. Tous les trois mois une ordonnance du Roi, insérée au *Bulletin des Lois*, ratifie les certificats délivrés pendant le trimestre. (Loi du 25 mai, instr. d'oct. 1813 et de juill. 1817, arrêté du 27 sept. 1800, décret du 25 janv. 1807.)

(1) Arrêté du 5 vend. an ix.

Tout ce qui est relatif à la délivrance des brevets d'invention a été placé dans les attributions du ministère du commerce par les ord. des 6 avr. 1834 et 19 sept. 1836.

(2) Loi du 25 mai 1791, l. 1, art. 4.

410. La loi du 7 janvier 1791 impose au requérant l'obligation de décrire par des mémoires et de faire connaître par des dessins ou des modèles, de la manière la plus exacte possible, l'invention pour laquelle il sollicite un brevet (1). Cette description, que la loi, en empruntant une expression à la législation anglaise, nomme *spécification*, a pour objet de déterminer d'une manière positive l'étendue du privilège pendant tout le temps qu'il durera, et, quand il sera arrivé à son terme, d'en livrer la connaissance au public. Si la description est obscure ou incomplète, si elle ne détermine pas d'une manière suffisante ce qui est le résultat de l'invention nouvelle, ou si elle ne comprend pas tous les moyens employés par l'inventeur, il y a lieu à la déchéance du brevet (2).

L'individu qui veut modifier son invention, qu'il soit déjà possesseur de son brevet, ou simplement en instance pour l'obtenir, doit faire parvenir au ministre la description de ses nouveaux moyens ; il peut ou demander un nouveau brevet, ou se contenter d'un certificat dans lequel sa nouvelle déclaration est mentionnée : ce certificat lui donne l'exercice privatif des nouveaux moyens pendant tout le temps de son privilège (3). Il peut aussi, s'il le préfère, obtenir un brevet de perfectionnement qui a toute la durée d'un brevet ordinaire.

La communication des spécifications est donnée à

(1) V. la loi du 7 janv. 1791^e, art. 4 ; loi du 25 mai 1791^e, tit. 2, art. 1^{er}.

(2) Loi du 7 janv. 1791^e, art. 10, § 1, 2. Le tribunal de première instance de la Seine a décidé, le 21 févr. 1834, que le défaut de jonction du mémoire descriptif des procédés à la demande du brevet d'invention, n'emporte déchéance du droit de brevet qu'autant que dans l'intervalle de la demande à la production du mémoire ces procédés auraient été connus.

(3) Loi du 25 mai 1791^e, l. 2, art. 6 et 7. Le droit à payer alors est de 24 fr. (instr. de 1813 et de 1817).

tous les citoyens domiciliés qui la demandent (1). Cette publicité n'offre aucun inconvénient pour l'inventeur qui, en vertu de son droit exclusif, peut toujours poursuivre les contrefacteurs (2); elle est indispensable aux individus qui, voulant solliciter un brevet pour une invention qu'ils croient nouvelle, ont le plus grand intérêt à s'assurer que d'autres ne les ont pas devancés (3). Cependant il pourrait se faire que des raisons politiques ou commerciales exigeassent le secret d'une découverte; l'inventeur peut alors obtenir du pouvoir législatif une loi qui autorise cette dérogation au droit commun (4). Dans tous les cas, le *catalogue* des inventions nouvelles doit être communiqué à tous ceux qui le requièrent (5). A l'expiration du temps pour lequel le brevet a été accordé, la description du procédé devient publique, parce que, comme nous le verrons plus bas, l'usage en est permis dans tout le royaume, à moins qu'une loi n'ait prorogé l'exercice du brevet, ou ordonné que le secret durerait même après l'expiration du privilège (6).

411. Lorsque toutes les formalités de la demande

(1) Loi du 7 janv. 1791*, art. 11.

(2) La publicité des spécifications est sans inconvénient quant à l'intérieur de la France; mais il n'en est pas de même quant aux nations étrangères. Si un Français, abusant du droit de consulter la spécification, transportait l'industrie en Angleterre, les lois françaises n'auraient aucun moyen de l'y poursuivre. Le procédé devenu public en pays étranger ne pourrait plus, sans inconvénient pour la France, rester secret, puisqu'on fabriquerait la même chose ailleurs à meilleur marché. L'importateur frauduleux pourrait sans doute être poursuivi en France, s'il y avait des biens; mais il lui serait facile de se soustraire à cette action.

(3) Loi du 25 mai 1791*, l. 2, art. 2.

(4) Loi du 7 janv. 1791*, art. 11.

(5) Ce catalogue est déposé au secrétariat de toutes les préfectures. Loi du 7 janv. 1791*, art. 11.

(6) Loi du 7 janv. 1791*, art. 15. La publication officielle des descriptions de brevets expirés est faite par les soins de l'administration du conservatoire des arts et métiers.

ont été remplies, il semblerait naturel que l'administration fit précéder la concession du brevet d'un examen préalable, qui aurait pour but de constater, 1° que l'industrie est licite; 2° qu'elle est nouvelle; 3° qu'elle mérite la faveur d'un privilège. Mais les plus graves objections s'élèvent contre un semblable système. Il faudrait, avant tout, obliger l'inventeur à dévoiler son secret sans qu'il fût certain d'obtenir le privilège qu'il réclame, chose pour laquelle un inventeur éprouvera toujours la plus grande répugnance. D'un autre côté, l'examen offrirait par lui-même la plus grande difficulté; et, quels que fussent les hommes qui en seraient chargés, on pourrait craindre ou l'inexactitude ou la partialité; l'un ou l'autre de ces reproches ne manquerait jamais d'être proféré par l'individu dont la demande aurait été repoussée. Enfin, quelle serait l'importance de la décision rendue en faveur d'un inventeur, si plus tard son brevet était l'objet d'attaques appuyées de preuves incontestables, si par exemple on venait prouver que le procédé était décrit dans un ouvrage que la commission d'examen ne connaissait pas? Il est beaucoup plus simple et bien plus juste de repousser ici le système *préventif* et de se contenter du système *répressif*.

Ainsi tout individu qui réclame un brevet d'invention, de perfectionnement ou d'importation, doit l'obtenir *sans examen*, pourvu qu'il ait rempli les formalités prescrites par la loi. Mais ce brevet est à ses risques et périls; si l'invention est contraire à la loi, si elle n'est pas nouvelle, si elle a déjà été publiée, il court le risque de la déchéance du brevet, de la perte des droits consignés, et même de condamnations criminelles ou civiles, suivant les circonstances. Quant à la futilité ou à l'inutilité de l'inven-

tion, elle tombe encore sur l'inventeur, qui n'est point indemnisé, par ses profits, des dépenses que lui a nécessitées l'obtention du brevet. Mais, de crainte que les brevetés, porteurs d'un titre émané de l'autorité royale et revêtu de formes solennelles, n'en abusent en le présentant comme une attestation favorable du gouvernement et comme une preuve de la priorité de leur invention, l'expédition du brevet contient la déclaration suivante :

« *Le gouvernement, en accordant un brevet d'invention sans examen préalable, n'entend garantir en aucune manière ni la priorité, ni le mérite, ni le succès d'une invention* (1). »

Il résulte de ce système conforme aux véritables principes de la liberté, que l'administration à laquelle un brevet est demandé n'est juge que de l'accomplissement des formes ; qu'elle n'a, quant au fond, que le droit de donner un avis au requérant, en lui faisant observer, par exemple, que sa prétendue invention est déjà décrite ou brevetée ; mais que, si le requérant insiste, elle doit lui délivrer le brevet à ses risques et périls. Une décision ministérielle qui refuserait un brevet pourrait être déférée au Conseil d'état, qui devrait en prononcer l'annulation.

412. Occupons-nous maintenant des droits que le brevet confère au breveté. Ces droits sont, comme nous l'avons dit, ceux de fabriquer et de vendre à l'exclusion de tous autres, de faire fabriquer et de faire vendre par qui il le juge convenable, pendant la durée du brevet, les objets provenant de l'invention brevetée. Ce privilège constitue une propriété mobilière transmissible en tout ou en partie, à titre

(1) Décret du 5 vend. an ix.

onéreux ou gratuit, par acte entre-vifs ou testamentaire, et qui passe aux héritiers légitimes comme les autres biens composant la succession, quand le défunt n'en a pas disposé (1). Une restriction avait été apportée au mode de jouissance du brevet par l'art. 14 du titre 2 de la loi du 25 mai 1791, qui en interdisait à peine de déchéance l'exploitation par voie d'*actions*; cette restriction, empruntée mal à propos à la législation anglaise, a été supprimée par le décret du 25 novembre 1806. Aujourd'hui les sociétés qui peuvent se former pour cet objet, sont régies par le droit commun, et par conséquent elles n'ont besoin de l'autorisation du gouvernement que dans le cas où elles sont *anonymes* (2).

413. La cession d'un droit incorporel doit être entourée de formalités qui constatent la transmission de la propriété, non-seulement entre les parties contractantes, mais encore vis-à-vis les tiers, afin d'éviter autant que possible que la même chose ne soit cédée successivement à plusieurs personnes, et que, dans le cas où cette fraude a eu lieu, le premier cessionnaire puisse prouver son droit de priorité. Il faut, pour que la cession d'un brevet puisse être opposée aux tiers, qu'elle ait lieu par acte notarié, revêtu des formalités ordinaires, et enregistré en outre aux secrétariats des préfectures des départements du cédant et du cessionnaire. Les préfets donnent avis de la cession au ministre du commerce, lequel en instruit tous les autres préfets (3); de telle sorte que chacun peut,

(1) Loi du 7 janv. 1791*, art. 14.

(2) Combiner le décret du 25 nov. 1806* avec le titre 3 du livre 1 du Cod. de comm., et notamment avec les art. 37 et 40.

(3) Loi du 25 mai 1791*, l. 2, art. 15. C'est ordinairement par le Bulletin des Lois que cette publicité a lieu; il faut observer que le non-accomplissement de cette dernière formalité ne peut être imputé aux parties qui

avant de traiter de l'acquisition d'un brevet, s'assurer facilement si déjà il n'a point été cédé à d'autres, et que dans le cas où plusieurs cessionnaires se présentent, il est facile de savoir quel a été le premier acquéreur (1). Ainsi un acte, même ayant date certaine, ne suffit pas vis-à-vis les tiers intéressés, si l'on n'a point observé les formalités dont nous venons de parler. Mais la nullité prononcée par la loi de 1794 n'étant établie que dans l'intérêt des tiers, ne pourrait être invoquée par le cédant contre le cessionnaire et réciproquement, ni par leurs héritiers, parce qu'il suffit, pour que l'obligation existe entre eux, qu'elle soit prouvée suivant les règles ordinaires (2).

414. En assurant au propriétaire du brevet un privilège exclusif d'exploitation, la loi a dû lui fournir les moyens de faire respecter ce privilège et d'obtenir la réparation du tort résultant des contrefaçons. La loi du 7 janvier 1794 lui accordait le droit de faire saisir, en donnant caution, *tous les objets* contrefaits, et de traduire les contrefacteurs devant les tribunaux. C'était attribuer au propriétaire apparent d'un brevet un droit exorbitant que de l'autoriser, avant toute discussion de son titre, à opérer une sorte de confiscation préalable; car la question de contrefaçon pouvait ensuite être décidée contre lui par les tribunaux, et le dommage causé à la partie saisie ne pouvait

ont satisfait à la loi, autant qu'il était en elles, en faisant faire l'enregistrement au secrétariat de la préfecture, et que par conséquent, à partir de la date de cet enregistrement, le cessionnaire pourra poursuivre les contrefacteurs. Par la même raison, cette date détermine aussi lequel des différents cessionnaires est le premier.

(1) L'enregistrement à la préfecture coûte 12 fr., au ministère 18 fr. *V. tarif.*

(2) Arrêt de la Cour de cass. du 30 nov. 1823.

dure ; elle s'instruit devant le juge de paix , qui entend les parties et leurs témoins , et ordonne les vérifications qu'il croit nécessaires. Son jugement est exécuté provisoirement et nonobstant appel (1). Nous nous contenterons de faire observer que l'individu poursuivi comme coupable de contrefaçon pourra se trouver dans deux cas : ou il reconnaîtra la validité du brevet , et alors sa défense ne consistera qu'à prouver qu'il n'a point usurpé les droits de l'inventeur ; ou il attaquera ces droits eux-mêmes , en soutenant que le brevet a été accordé mal à propos , que le breveté est déchu (2), ou que le délai du privilège est expiré. Si le demandeur gagne son procès , le défendeur est condamné à la confiscation des objets contrefaits , au paiement de dommages-intérêts proportionnés à l'importance de la contrefaçon , et à une amende au profit des pauvres. Ces condamnations sont prononcées solidairement contre les marchands , débitants et gardiens d'objets contrefaits , sauf leur recours en garantie contre le contrefacteur , s'il y a lieu. Le demandeur , quand sa plainte est rejetée , est condamné également à des dommages-intérêts , et à une amende au profit des pauvres. Il nous paraît résulter des principes généraux et des termes mêmes de la loi , que cette condamnation ne doit être prononcée qu'autant qu'il y a de la part du demandeur mauvaise foi ou au moins légèreté : en effet , la loi du 7 janvier dit , *dans le cas où la dénonciation serait dénuée de*

(1) Loi du 25 mai 1791 * , tit. 2 , art. 10 et 11. Le nouveau projet de loi sur les attributions des juges de paix ne leur conserve pas la connaissance des questions relatives aux brevets d'invention ; nous ferons connaître celles de ses dispositions qui modifient le droit à cet égard , si elle est promulguée avant la publication de cette seconde édition.

(2) Le défendeur peut invoquer contre le demandeur les moyens de déchéance dont nous parlerons tout à l'heure.

preuves, et celle du 25 mai, à moins qu'il ne légitime sa dénonciation par des preuves légales; ce qui ne peut s'entendre, d'après l'article, que du cas où les preuves légales auraient paru insuffisantes pour faire prononcer les peines de la contrefaçon (1).

416. Nous avons vu, jusqu'ici, quelles sont les différentes espèces de brevets, comment on doit les demander, et quels sont les droits qu'ils confèrent. Il nous reste à examiner pendant combien de temps le privilège accordé au breveté doit produire son effet, et quand la société doit entrer en possession du droit d'exploiter l'invention.

Deux causes peuvent faire cesser la jouissance des brevets : l'expiration du terme pour lequel ils sont accordés, et la déchéance prononcée dans les cas prévus par la loi. Le temps pour lequel les brevets sont accordés est de cinq, dix ou quinze ans, au choix du requérant (2). Il court, non pas du jour de l'expédition du brevet, mais du jour du certificat de demande délivré par le ministre du commerce; ce certificat établit en faveur du demandeur une jouissance provisoire, qui devient définitive par l'expédition de l'ordonnance qui doit la suivre : mais on ne pouvait faire dépendre la question de priorité, qui peut être si importante pour le breveté, de la date du certificat dont l'expédition peut être différée par plusieurs causes, même indépendantes de la volonté de l'administration; aussi cette priorité se constate-t-elle par la date du dépôt des pièces au secrétariat de la préfecture (3).

(1) Loi du 7 janvier 1791*, art. 12 et 13; et loi du 25 mai 1791*, tit. 2, art. 2. Il résulte de l'art. 1036 du Code proc. civ. que l'affiche du jugement peut être ordonnée.

(2) Loi du 7 janv. 1791*, art. 8.

(3) Décret du 25 janv. 1807*, art. 1 et 2.

417. A l'expiration du temps fixé pour le privilège, le breveté peut demander et obtenir une prolongation de jouissance. Il faut distinguer pour savoir quelle est l'autorité appelée à prononcer la prolongation, s'il s'agit de donner au brevet une durée inférieure ou supérieure à 15 années. Dans le premier cas, l'autorité administrative peut étendre le délai jusqu'au maximum du temps autorisé par la loi ; mais lorsque la prolongation lui donnerait une durée supérieure à ce *maximum*, il faut recourir au pouvoir législatif (1). La prolongation d'un brevet ne doit être accordée qu'autant que la demande en est fondée sur de graves raisons ; car c'est un droit pour la société et pour chacun de ses membres, d'entrer en jouissance de l'invention à l'expiration du temps fixé pour la durée du privilège. On peut donner comme exemple de ces exceptions, le cas où le breveté a été obligé de faire des dépenses extraordinaires, dont il n'a point encore été indemnisé, pour mettre son invention en activité ; celui où des circonstances impérieuses ne lui ont pas permis de jouir immédiatement du fruit de sa découverte, etc. (2). Le refus du ministre de prolonger la durée d'un brevet est un acte du pouvoir discrétionnaire,

(1) Loi du 7 juin 1791, art. 8 ; loi du 25 mai 1791*, tit. 1, art. 8. Malgré la disposition de la loi, la chambre des requêtes de la Cour de cassation a décidé, par arrêt du 5 mars 1822, que la prolongation pouvait, dans tous les cas, être accordée par ordonnance. Cet arrêt a été justement critiqué ; car, ni la constitution de l'an VIII, ni l'ancien art. 14 de la Charte n'ont attribué au pouvoir exécutif le droit de modifier la loi par une ordonnance. Le droit de prolongation d'un brevet est de 600 f., celui d'enregistrement est de 12 fr. V. tarif.

(2) V. ord. du 24 déc. 1817, 22 janv. 1822, 23 juin 1824. La Cour royale de Paris a décidé, le 10 oct. 1832, que la prolongation accordée à un brevet d'invention n'empêche pas l'individu qui a obtenu, *avant la prolongation*, un brevet de perfectionnement pour le même objet, d'appliquer son perfectionnement à l'invention, à l'époque où le brevet aurait cessé d'avoir son effet, s'il n'y avait pas eu prolongation.

qui ne peut être attaqué devant le Conseil d'état par la voie contentieuse (1).

Nous venons de voir comment la durée du brevet pouvait être prolongée ; il faut examiner maintenant quand cette durée doit être abrégée. La loi énumère plusieurs cas de nullité et de déchéance dont nous avons déjà parlé incidemment ; nous allons les rappeler ici , et nous dirons ensuite par qui et comment ils peuvent être invoqués. Il faut observer , avant tout , que les causes de nullité et de déchéance produisent leur effet aussi bien contre le cessionnaire du brevet que contre le breveté lui-même (2).

418. 1° Un brevet obtenu pour une industrie contraire aux lois et aux bonnes mœurs est nul (3).

2° Il en est de même d'un brevet obtenu pour une industrie déjà pratiquée , ou pour une découverte déjà consignée et décrite dans des ouvrages imprimés et publiés. En cas de contestation entre deux individus qui ont réclamé chacun un brevet pour le même objet , si la ressemblance est déclarée absolue , le brevet de date antérieure (il s'agit ici de la date du dépôt à la préfecture , n° 416) demeure seul valide ; s'il y a dissemblance en quelques parties , le brevet de date postérieure peut être converti , sans payer de taxe , en brevet de perfectionnement pour les moyens qui ne sont point énoncés dans le brevet de date antérieure (4).

3° L'inventeur convaincu d'avoir recélé dans sa description ses véritables moyens d'exécution , ou d'avoir ajouté à ceux qu'il a décrits des moyens dont il n'a

(1) Arrêt du Conseil du 30 déc. 1822.

(2) Loi du 25 mai 1791 *, t. 2 , art. 4.

(3) Loi du 25 mai 1791 *, t. 2 , art. 9.

(4) Loi du 7 janvier 1791 *, art. 16 , § 3 ; loi du 25 mai 1791 *, t. 2 , art. 13.

pas fait la déclaration postérieure, est déchu de son brevet (1).

4° L'inventeur qui, dans l'espace de deux années à compter de la date de son brevet, c'est-à-dire du certificat de demande délivré par le ministre, n'a pas mis sa découverte en activité, perd ses droits au privilège qu'on ne lui avait accordé qu'à la condition de produire. S'il en était autrement, on pourrait, par une spéculation contraire à l'intérêt public, anéantir par avance une industrie dont on craindrait la concurrence. Toutefois cette disposition n'est point applicable à ceux qui prouvent que leur inaction a été indépendante de leur volonté (2).

5° L'inventeur qui, après avoir obtenu un brevet en France, est convaincu d'en avoir pris un en pays étranger pour le même objet, est déchu de son droit. On veut que cet inventeur fasse jouir exclusivement la France des produits de son invention, et ne transporte pas en pays étranger une industrie qui peut établir une concurrence dangereuse pour nos manufactures (3).

6° Enfin, tout breveté qui, à l'expiration des six mois qui lui sont accordés pour payer la seconde moitié du droit, n'a point rempli son obligation, perd son privilège (4).

(1) Loi du 7 janv. 1791*, art. 16, § 1 et 2.

(2) Loi du 7 janv. 1791*, art. 16, § 4.

(3) Loi du 7 janv. 1791*, art. 16, § 5. Cette disposition offre de grands inconvénients, car le propriétaire d'un brevet d'invention en France peut voir exploiter son industrie par tout le monde en pays étranger, sans pouvoir en empêcher, puisqu'il ne peut prendre de brevet; la spoliation en est d'autant plus facile, que les spécifications peuvent être consultées par tout le monde; d'un autre côté la prohibition est souvent étudiée, et l'on fait prendre des brevets en pays étranger sous des noms supposés, ce qui peut donner lieu à des questions de déchéance très-difficiles.

(4) Loi du 25 mai 1791*, l. 2, art. 4.

7° Il faut ajouter aux causes ordinaires, relativement au brevet d'importation, l'expiration du privilège de l'industrie importée, dans le pays d'où elle vient (1).

419. La déchéance résultant de ce que l'industrie brevetée est contraire à la loi ou aux bonnes mœurs ne peut être invoquée par les particuliers, car personne n'a le droit d'exercer une telle industrie : c'est au ministère public seul qu'il appartient d'élever la voix pour requérir une sévère répression dans l'intérêt de la société. Quant aux autres moyens de déchéance, ils peuvent toujours être invoqués par les particuliers dans leur intérêt privé. Ainsi, lorsque le possesseur d'un brevet poursuit un individu comme coupable de contrefaçon, celui-ci a le droit incontestable de lui opposer que son brevet est nul, soit parce que l'industrie dont il s'agit était déjà connue, soit parce qu'il n'a pas donné la description des moyens qu'il emploie ; ou bien qu'il a perdu les avantages qu'il devait lui procurer, soit parce qu'il ne l'a pas mis à exécution dans les deux années de sa date, soit parce qu'il a pris un brevet pour le même objet en pays étranger, ou enfin parce qu'il n'a point acquitté la somme qu'il s'était obligé de payer.

420. Ici se présente la question de savoir laquelle de l'autorité administrative ou de l'autorité judiciaire est compétente pour prononcer la déchéance d'un brevet. En faveur de la première, on fait observer qu'il s'agit de l'appréciation d'un acte administratif, appréciation qui ne peut être faite par les tribunaux, d'après les principes sur la distinction des pouvoirs. Le brevet, dit-on, est accordé par une ordonnance royale ; il

(1) Loi du 7 janv. 1791*, art. 9.

faut donc une ordonnance royale pour le rétracter. Un arrêté de conflit du 28 thermidor an VII, confirmé par le Directoire, est fondé sur cette doctrine, qui a été également adoptée par un jugement du tribunal de première instance de la Seine du 13 décembre 1820, et par un arrêt de la Cour royale de Paris du 26 novembre 1821 (1).

On oppose à ce système que le droit d'exploiter une industrie est une propriété dont l'administration ne peut pas dépouiller un autre breveté, ni la société s'il s'agit d'un procédé qui doit tomber dans le domaine public ; que les questions de propriété sont de la compétence des tribunaux ordinaires, à moins qu'une loi spéciale ne les attribue à l'autorité administrative ; qu'enfin l'ordonnance qui accorde un brevet, étant rendue sans examen, et ne devant, aux termes mêmes de son libellé, *garantir en aucune manière la priorité de l'invention*, elle ne peut avoir d'autre effet que de constater la déclaration faite par le requérant, sans préjuger en rien le mérite de cette déclaration ; qu'ainsi les tribunaux, en prononçant sur une question de nullité ou de déchéance d'un brevet, ne contredisent pas l'ordonnance, puisqu'ils statuent ou sur des faits qui lui sont antérieurs et qu'elle n'a pas jugés, ou sur des faits qui lui sont postérieurs et dont elle ne pouvait s'occuper. Ce système a été adopté par la section des requêtes de la Cour de cassation (2), et par plusieurs arrêts de la Cour royale de Paris postérieurs à celui de 1821.

Une instruction ministérielle du 30 octobre 1813 ,

(1) V. aussi un décret du 13 août 1811.

(2) C. cass. 21 avril 1824 et 21 fév. 1837. C'est aussi l'opinion de M. Henrion de Pansey, *Compétence des juges de paix*, chap. 63 ; celle de M. Renouard, *Traité des brevets d'invention, etc.*, pag. 398 ; de M. Pardessus, *Cours de droit commercial*, t. 5, p. 182 et suiv.

renouvelée le 1^{er} juillet 1817, distingue : 1^o le défaut d'acquittement de la taxe ; 2^o le défaut d'exercice dans les deux premières années ; 3^o le défaut de nouveauté du brevet. Elle place dans la compétence de l'administration les deux premiers cas, et ne réserve que le troisième à l'appréciation des tribunaux ; du reste, elle ne parle ni de l'illégalité de l'industrie, ni des vices de la spécification. Cette instruction, déjà incomplète, nous paraît en outre établir des distinctions contraires aux véritables principes. Nous pensons que, dans tous les cas, les tribunaux sont compétents pour prononcer sur les questions de déchéance, sauf à considérer comme constants les faits attestés par les actes émanés de l'administration. Si tel n'était pas le système de la loi, elle aurait tracé le mode de l'instruction administrative qui devrait précéder l'ordonnance abolitive du brevet ; car on ne peut admettre que le propriétaire de ce brevet puisse en être privé sans avoir été mis en demeure de faire valoir ses moyens. Il résulte, d'ailleurs, de la rédaction de l'art. 13 du titre 2 de la loi du 25 mai 1791, que les questions relatives à l'antériorité des brevets sont jugées par les tribunaux ; et l'art. 9 de la même loi suppose que les tribunaux, sur la poursuite du ministère public, peuvent prononcer la déchéance d'un brevet quand son objet est contraire aux lois. La compétence des tribunaux nous paraît tout aussi bien fondée dans les autres cas (1).

421. Les causes de déchéance peuvent être invoquées devant le juge de paix comme moyens de re-

(1) Une ordonnance du Roi du 24 nov. 1824 prononce la déchéance de plusieurs brevets à l'égard desquels l'acquittement du droit n'avait pas eu lieu. Nous pensons qu'un tribunal pourrait également la prononcer sur le vu du certificat de l'administration qui prouverait que les droits n'ont pas été acquittés.

pousser les demandes en contrefaçon , parce que le juge de paix compétent pour connaître de l'action principale , doit l'être également pour prononcer sur les moyens de défense. Mais il en est autrement lorsque la déchéance est demandée par action principale : tel est le cas où le possesseur d'un brevet craint d'être troublé dans sa jouissance par un individu qui vient de prendre un brevet pour la même industrie , mais qui ne l'a point encore mis en pratique ; comme il ne s'agit plus d'une instance en contrefaçon pour laquelle la loi attribue compétence aux juges de paix , mais d'une question de propriété ordinaire , l'affaire doit être portée devant le tribunal de première instance. Il peut même arriver que le juge de paix soit obligé de suspendre le jugement de la question de contrefaçon jusqu'après la décision de la question de déchéance , portée par le défendeur , comme action principale , devant les tribunaux de première instance. Celui qui demande la déchéance par voie d'action se place dans les règles du droit commun relatives à la preuve testimoniale , et il ne peut invoquer pour prouver la publicité que le moyen résultant de la description du procédé dans des ouvrages déjà imprimés ; tandis que celui qui invoque la déchéance comme exception peut faire par témoins la preuve de tous les faits propres à l'établir , car cette preuve est autorisée par l'article 41 du titre 2 de la loi du 25 mai 1791 (1). Il résulte aussi de ces différents principes que le jugement du tribunal de première instance , auquel a été déférée une sentence du juge de paix qui a prononcé sur une déchéance proposée réconventionnellement , est rendu en dernier ressort.

(1) C. cass. 22 frim. an x , 20 mess. an xi , 20 déc. 1803 , 30 avr. 1810 , 19 mars 1821 , 8 fév. 1827 ; Cour royale de Paris , 10 août 1833.

422. Les fabricants ont un grand intérêt à ce que les produits qui sortent de leurs ateliers soient revêtus d'une marque distinctive qui ne permette pas de les confondre avec d'autres ; et l'autorité a dû intervenir pour les garantir contre les fraudes de ceux qui , en mettant en circulation, sous leur marque, des produits qui ne leur appartiendraient pas , diminueraient par là leur débit , et déprécieraient leurs marchandises. Le manufacturier ou fabricant qui veut fonder sa réputation sur la bonté de ses produits, doit donc choisir une marque assez distincte de celles déjà employées , pour qu'elles ne puissent être prises l'une pour l'autre (1) ; il dépose un modèle de cette marque au greffe du tribunal de commerce et au secrétariat du conseil de prud'hommes , dans les lieux où il en existe (2). Il est dressé procès-verbal du dépôt sur un registre en papier timbré, ouvert à cet effet , qui est coté et paraphé : une expédition du procès-verbal est remise au fabricant pour lui servir de titre contre les contrefacteurs. Le dépôt de la marque est une formalité préalable, indispensable pour le fabricant qui veut poursuivre un contrefacteur (3). Cependant , comme le délit du contrefacteur est indépendant de l'accomplissement de cette formalité, un fabricant peut se plaindre de la contrefaçon de sa marque , même antérieure au dépôt (4). Les contestations sur la propriété ou l'identité des marques , qui s'élèvent incidemment à une poursuite en contrefaçon, sont jugées par les tribunaux saisis de la plainte ; mais les questions de propriété

(1) Décret du 20 févr. 1810 , art. 4 et 5.

(2) Des formalités d'une nature particulière sont prescrites relativement à la manière de faire l'empreinte des marques de coutellerie et de quincaillerie. Décret du 11 juin 1809 , art. 9 ; décret du 5 sept. 1810.

(3) Loi du 23 germ. an xi , art. 18 ; décret du 20 fév. 1810 , art. 7 et 8.

(4) Cour de cass. 28 mai 1822.

et celles de ressemblance entre les marques déjà adoptées et les marques nouvelles, même entre celles déjà existantes, sont portées devant les tribunaux de commerce, qui prononcent sur l'avis des conseils de prud'hommes (1).

423. L'art. 46 de la loi du 23 germinal an xi déclare applicables à la contrefaçon les peines du faux en écriture privée (2); et l'article 47, pour prévenir une ruse fondée sur une équivoque, assimile à la contrefaçon l'insertion dans une marque des mots *façon de....* à la suite desquels on mettrait le nom d'un autre fabricant ou d'une autre ville. Mais l'esprit de fraude, toujours fertile en expédients, avait imaginé mille moyens d'éluder la loi; on apposait simplement le nom d'une ville ou d'un fabricant, soit au moment de la fabrication, soit depuis; ou bien encore on marquait des draps de cette manière : *près Louviers*, ou *rue de Louviers*, ou *à l'instar de Louviers*; le marchand complice de la fraude coupait les mots *près*, *rue de*, *à l'instar de*, et trompait ainsi le consommateur en même temps qu'il causait un véritable préjudice aux fabriques auxquelles celui-ci attribuait le drap de mauvaise qualité qui lui avait été vendu. Une loi du 28 juillet 1824 a abrogé l'article 47 de la loi du 23 germinal an xi, et lui a substitué une disposition plus générale qui permet d'atteindre la fraude dans ses différentes transformations. Cette loi punit des peines portées par l'article 423 du Code pénal, quiconque a, soit apposé, soit fait apparaître, par addition, retranchement, ou par une altération quelconque, sur des objets fabriqués, le nom d'un fabricant autre que celui qui en est l'auteur, ou la

(1) Décret du 20 fév. 1810, art. 6.

(2) Cod. pén. art. 142 et 143.

raison commerciale d'une fabrique autre que celle où les objets ont été fabriqués, ou enfin le nom d'un lieu autre que celui de la fabrication. La même peine s'applique aux marchands, commissionnaires ou débiteurs qui ont sciemment exposé en vente ou mis en circulation les objets marqués de noms supposés ou altérés.

424. C'est par suite des mêmes principes qu'il ne doit pas être permis à un marchand de prendre une enseigne identique ou semblable à celle déjà adoptée par un de ses confrères, lorsqu'il peut y avoir confusion entre leurs magasins, et par conséquent préjudice pour celui dont la maison était déjà connue sous la désignation usurpée ou imitée. Il n'existe sur cette matière aucune disposition spéciale; mais elle est dominée par le grand principe de droit naturel qui défend de s'enrichir aux dépens d'autrui; et l'on ne peut se refuser à reconnaître qu'il y a la plus grande analogie entre la *marque* qu'un fabricant appose à chacun de ses produits et l'*enseigne* par laquelle un marchand désigne sa boutique; l'une et l'autre sont destinées à inspirer aux consommateurs une confiance qui doit nécessairement augmenter le débit. C'est donc nuire au marchand que de prendre ou d'imiter son enseigne, comme c'est nuire au fabricant que de contrefaire sa marque. Cependant, comme il n'existe aucune loi qui punisse l'usurpation d'enseigne, et qu'en droit criminel on ne doit pas conclure d'un cas à un autre, le plaignant ne pourrait exercer qu'une simple action civile en dommages-intérêts.

TITRE II.

DES DROITS POLITIQUES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Nous avons traité dans le titre précédent des *droits naturels*, dont la protection est le but de la *société*, et qui doivent par conséquent appartenir à tous ceux qui la composent. Il nous reste à parler maintenant des *droits politiques*, qui sont une conséquence de la forme sociale, et qui, variables comme elle, peuvent sans injustice n'appartenir qu'à certaines personnes. Nous avons établi dans l'Introduction (n° 7) qu'en cette matière la capacité est la mesure du droit. Il faut entendre par *capacité*, non-seulement l'instruction dans les lettres et dans les sciences, mais encore cette aptitude aux affaires, cette intelligence des besoins sociaux que donnent la position dans la société, les habitudes de la vie, le sexe, la maturité de l'âge. Dans l'impossibilité d'apprécier la capacité individuelle, la législation positive est obligée de prendre pour base une présomption générale, fautive sans doute quelquefois, mais vraie pour la généralité des cas. La présomption de capacité politique, d'après notre législation, dérive de la propriété, et résulte, sauf la condition de l'âge, de la quotité de l'impôt, dont le chiffre est facile à constater.

Les droits politiques, considérés dans leur plus grande extension, sont la participation au pouvoir

législatif dans la Chambre des Députés, à l'administration départementale dans les conseils généraux de département et dans les conseils d'arrondissement, à l'administration communale dans les conseils municipaux (1). Mais l'exercice de ces différents droits étant soumis à l'élection, ils se réduisent, pour le plus grand nombre, à l'*éligibilité*. La nomination des députés et des membres des conseils administratifs, dont nous venons de parler, donne naissance aux droits *d'élection*, en vertu desquels un nombre plus considérable encore de citoyens participe indirectement au pouvoir.

L'acquisition et l'exercice des droits d'éligibilité et d'élection sont soumis à des conditions et à des formes différentes dont l'étude est l'objet de ce titre.

Nous traiterons dans trois chapitres différents :

- 1° Des droits d'élection et d'éligibilité législatives ;
- 2° Des droits d'élection et d'éligibilité départementales ;
- 3° Des droits d'élection et d'éligibilité municipales.

CHAPITRE PREMIER.

DES DROITS D'ÉLECTION ET D'ÉLIGIBILITÉ LÉGISLATIVES.

SOMMAIRE,

425. *Conditions requises pour être électeur.*
426. *De la qualité de citoyen et de l'âge.*
427. *Des impôts qui confèrent la qualité d'électeur.*

(1) Nous devrions ajouter : la *capacité d'être nommé aux dignités et aux fonctions publiques*. Mais cette nomination étant en général attri-

428. *Cas où l'on compte des impôts qui ne sont pas payés.*
 429. *Où doivent être payés les impôts ?*
 430. *Impôts payés par plusieurs personnes indivisément.*
 431. *A qui profitent les contributions d'un immeuble tenu à usufruit ou à ferme ?*
 432. *Contributions des femmes mariées, veuves, séparées de corps ou divorcées.*
 433. *Epoque à laquelle doit être acquise la possession.*
 434. *Où s'exerce le droit électoral ? — Domicile politique.*
 435. *Listes électorales permanentes.*
 436. *Rectification des listes électorales. — Travail du maire et du préfet.*
 437. *Publication de la première liste de rectification. — Période de réclamations.*
 438. *Formes et jugement des réclamations.*
 439. *De l'action en recours devant la Cour royale. — Sa forme et ses effets. — Du pourvoi en cassation.*
 440. *Quid en cas de défaut de notification de la décision du préfet ?*
 441. *Quid du refus fait par le préfet de recevoir les pièces ou de statuer ?*
 442. *Clôture définitive de la liste.*
 443. *Résumé des opérations de révision.*
 444. *Des listes du jury.*
 445. *Conditions d'éligibilité.*
 446. *Des incompatibilités absolues ou relatives.*
 447. *Des députés étrangers au département.*
 448. *Des cas où il y a lieu de convoquer les collèges électoraux.*
 449. *Formation du collège, fonctions du président et du bureau.*
 450. *Formes du vote, dépouillement du scrutin.*

buée au pouvoir exécutif, comme nous l'avons dit n° 67, ne donne lieu à aucun développement. Il serait trop long et sans importance d'analyser les différentes lois qui déterminent les conditions de capacité.

a pas 150 électeurs dans un arrondissement électoral , on complète ce nombre en appelant les plus imposés , et l'on forme de la même manière une liste supplémentaire de 10 citoyens destinés à remplacer ceux qui pourront être éliminés de la liste (1).

426. Nous avons expliqué , dans un des précédents chapitres , ce qu'on doit entendre par la qualité de citoyen. Quant à l'âge , il faut que les vingt-cinq ans soient accomplis à l'époque à laquelle les listes électorales sont fixées pour toute l'année , c'est-à-dire au 21 octobre (2). L'âge se prouve au moyen de l'acte de naissance : cependant , quand il y a impossibilité de se le procurer , il est reçu qu'on peut y suppléer par un autre acte contenant des indications suffisantes ; tel serait , par exemple , un acte de mariage (3).

427. Notre système d'impôts se compose de contributions perçues *directement* des contribuables , à l'occasion de leurs biens ou de leur industrie , et de contributions qui , frappant sur des objets de consommation , en augmentent la valeur , et sont ainsi payées *indirectement* par les consommateurs (4). Les premières seules confèrent le *droit électoral*. L'article 4 de la loi du 19 avril 1831 fait l'énumération des principales contributions directes. Il résulte de la discussion de la loi que cette énumération n'est pas limitative , et qu'on doit compter les impositions de toute nature qui ont le caractère d'*impôt direct* , lors même qu'elles ne sont que locales et temporaires : telles que les centimes additionnels votés par les conseils généraux , les contributions pour les dépenses des bourses et des

(1) Loi du 19 avril 1831 , art. 2 , 20°.

(2) *Id.* art. 19 , § 4°.

(3) Arrêt de la Cour royale de Bordeaux , 18 juin 1830.

(4) Voir au 2^e volume.

chambres de commerce, etc. Un arrêt tout récent de la Cour de cassation (17 févr. 1838) vient de décider que les prestations en nature pour les chemins vicinaux, prescrites par la loi du 21 mai 1836, doivent être comptées dans le calcul des contributions qui confèrent le droit électoral. Cet arrêt fait une juste application du principe de la loi qui, étant tout favorable, doit être appliqué avec le plus d'extension possible. L'article 5 de la loi comprend formellement au nombre des contributions qui confèrent le droit électoral, le montant du droit de diplôme annuel payé par les maîtres de pension.

428. Comme c'est plutôt l'existence de la propriété ou de l'industrie, que l'impôt lui-même, qui donne la capacité électorale, on a dû la conserver aux personnes qui sont dispensées de le payer par une cause légale. Ainsi le propriétaire d'une maison nouvellement bâtie qui est exempte de l'impôt foncier pendant deux années, aux termes de l'art. 88 de la loi du 3 frimaire an vii, peut faire évaluer l'impôt que paierait sa maison, et s'en prévaloir pour jouir des droits électoraux ; ainsi les médecins et chirurgiens, dispensés de payer le droit de patente parce qu'ils sont attachés à un établissement de charité, peuvent néanmoins compter ce droit. Il en est de même des contribuables qui, par suite des pertes qu'ils ont éprouvées, ont obtenu, *à titre de secours*, une remise ou une modération d'impôt (1). C'est en conséquence du même principe que la Chambre des Députés a décidé, le 7 avril 1828, que la contribution que devrait payer une propriété qui n'a pas été imposée par erreur, doit être comptée comme si elle était payée.

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 4, 5°. (V. au 2^e volume.)

Il est encore un cas où l'on compte à un individu les impôts payés pour une propriété qu'il n'a pas ; c'est celui où la cession d'un immeuble a eu lieu pour cause d'utilité publique. Dans cette circonstance, soit que la cession ait eu lieu à l'amiable, soit qu'elle ait eu lieu par expropriation forcée, les contributions de l'immeuble continuent à être comptées à l'ancien propriétaire pendant un an, à partir de la remise de la propriété (1).

429. Le choix des députés intéresse la France entière ; par conséquent chaque citoyen peut faire valoir, pour y coopérer, les contributions qu'il paie dans toute l'étendue du royaume : mais il n'en est pas de même de celles payées dans les colonies, qui sont soumises à un régime exceptionnel, et dont les intérêts sont en général distincts de ceux de la métropole (2).

430. Quand un bien est possédé par plusieurs personnes, l'impôt se divise entre elles, eu égard à leur droit dans le bien commun. S'il s'agit de contributions payées par une société commerciale, tous les associés sont présumés avoir des droits égaux, à moins de preuve contraire : ce qui toutefois ne doit s'entendre que des associés obligés solidairement à toutes les opérations sociales ; c'est-à-dire, des associés en *nom collectif*, et non des associés *commanditaires* ou *anonymes*, qui sont de simples bailleurs de fonds, et ne courent de risques que jusqu'à concurrence d'une somme déterminée (3).

431. Les contributions d'un immeuble sont une

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 64°.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 6°.

(3) *Id.* art. 6, § 3° *V.* Cod. de comm. l. 3, t. 3 ; circulaire minist. du 20 avril 1831.

sorte de prélèvement sur ses fruits ; aussi l'usufruitier qui les perçoit tous doit-il payer tous les impôts (1). C'est donc à lui qu'ils profitent, et cela, quand même, en vertu d'une convention particulière, ils seraient acquittés par le nu-propriétaire ; car un citoyen ne peut déléguer à un autre les impositions que la loi met à sa charge. On doit dire la même chose des contributions des portes et fenêtres d'une maison louée ; elles sont comptées dans tous les cas au locataire ou au fermier (2). Lorsqu'il s'agit d'un bien rural donné à loyer, à prix d'argent ou de denrées, comme le fermier qui se livre à son exploitation offre quelques-unes des garanties du propriétaire, la loi lui permet, quand il a un bail authentique de neuf années au moins, de se prévaloir du tiers des contributions foncières payées par le bien, sans que pour cela le cens électoral du propriétaire soit diminué (3). Dans les pays où le *domaine congéable* (4) est usité, la convention qui le crée, rendant le preneur propriétaire de la superficie, tandis que le fonds reste au bailleur, les contributions sont réparties entre eux de la manière indiquée par l'art. 9, § 2.

432. Les femmes n'ont pas de droits politiques. Quand elles sont mariées, leurs impositions comptent

(1) Cod. civ. art. 608.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 6, § 3°.

(3) Pour éviter la fraude, le fermier doit produire son bail et un certificat du maire de la commune, constatant qu'il exploite lui-même. (Loi du 19 avril 1831, art. 9°.)

(4) Le *domaine congéable* exprime le résultat d'une espèce de bail par lequel un propriétaire cède la jouissance de son héritage moyennant une redevance annuelle, et aliène au preneur les constructions, plantations et autres travaux qui l'ont amélioré, avec réserve expresse ou tacite de déposséder le preneur après un temps convenu, en lui remboursant la valeur des améliorations primitivement concédées ou faites depuis la concession. (V. le *Traité du domaine congéable*, par M. Aulanier.) V. aussi la loi du 7 juin et 6 août 1791.

à leur mari , chef de l'association conjugale. Lorsque cette association est rompue par la mort ou par un jugement de divorce ou de séparation de corps , les femmes veuves , séparées de corps ou divorcées , peuvent désigner l'un de leurs fils , petits-fils , gendres ou petits-gendres , auquel leurs contributions sont attribuées. Cette délégation , qui peut être faite par acte sous seing privé , n'est pas seulement temporaire , mais elle subsiste tant qu'elle n'est pas révoquée (1). Le père qui a la jouissance légale des biens de ses enfants mineurs profite des contributions payées pour ces biens.

433. Il faut , pour avoir le droit de se faire inscrire sur les listes électorales , que la possession existe , ou que la location soit faite à l'époque à laquelle commence la révision de ces listes , c'est-à-dire , d'après une interprétation de l'art. 14 qui nous semble juste , au 10 juin au plus tard. Cependant la possession à titre de succession ou par avancement d'hoirie a toujours été considérée comme étant la continuation de la possession du défunt ou du donataire ; aussi suffit-il qu'elle soit acquise avant la clôture des listes électorales , c'est-à-dire avant le 16 octobre (2). Mais , pour éviter les fraudes auxquelles pourrait donner lieu la facilité

(1) Loi du 19 avril 1831 , art. 6 , § 1 et 8°.

(2) L'art. 31 porte que la clôture des listes électorales a lieu le 16 oct. ; c'est d'après cette disposition que nous décidons que la possession à titre successif doit avoir lieu avant le 16 octobre. Cependant l'art. 19 , § 4 , veut qu'on porte sur la liste ceux qui auront acquis les conditions d'âge , de domicile et d'inscription sur le rôle de la patente , avant le 21 octobre , époque de la clôture de la révision annuelle. C'est que la clôture de la liste et la clôture de la révision sont deux actes différents : la liste est close le 16 octobre en ce sens que personne ne peut plus , après cette époque , y être ajouté ; mais la clôture de la révision n'a véritablement lieu que le 20 octobre , et c'est pour cela que le préfet doit porter sur les listes ceux des électeurs qui auront , à cette époque , acquis les conditions d'âge , de domicile , ce qu'il est facile de connaître par avance. (V. l'art. 19 , § 4°.)

de prendre un diplôme ou une patente, et de se procurer ainsi subitement le cens électoral, on exige que le diplôme ou la patente aient été pris et l'industrie exercée au moins un an avant l'époque de *la clôture de la révision* des listes, c'est-à-dire avant le 21 octobre (1).

434. Les droits électoraux, quand il s'agit de la nomination d'un député, ne peuvent être exercés que dans un seul collège, celui de l'arrondissement dans lequel l'électeur a son *domicile*. Le domicile d'un citoyen est le lieu où il a son principal établissement (2). Mais la loi permet de créer un domicile politique séparé du domicile réel, pourvu que ce soit dans un arrondissement où sont payées quelques-unes des contributions qui confèrent la qualité d'électeur. La séparation s'opère au moyen d'une déclaration faite au greffe du tribunal civil du domicile réel, et au greffe du tribunal civil du lieu où l'on veut acquérir le domicile politique. Cette double déclaration doit être faite au moins six mois avant le 21 octobre, par conséquent avant le 21 avril, et sa date doit être certifiée par l'enregistrement. Tant que le nouveau domicile n'est point acquis, l'ancien subsiste. Il faut aussi, quand les deux domiciles ne sont pas dans le même département, désigner, dans celui où l'on a son domicile politique, une personne à laquelle puisse être faite la notification des décisions du préfet, dans le cas où elles emporteraient radiation de la liste; sinon ces notifications seraient faites au maire (3). Lorsque la séparation a eu lieu, le domicile politique ne suit plus les variations du domicile réel : il ne peut

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 3, 7, 19, 31^o.

(2) *Id.* art. 12^o. (*V.* art. 102 et suiv. du C. civ.)

(3) Loi du 19 avril 1831, art. 10, 19, 21^o; circul. minist. du 20 avr. 1831.

y être réuni que par une nouvelle déclaration faite dans la même forme que la première, à moins toutefois que l'électeur ne cesse d'y payer des contributions ; car alors la réunion au domicile réel aurait lieu de plein droit.

Quand les deux domiciles sont joints, la translation de l'un emporte la translation de l'autre, sans même qu'il soit besoin de déclaration, excepté à l'égard des fonctionnaires amovibles, dont l'intention toujours douteuse a besoin d'être manifestée par une *déclaration* expresse, suivie d'un séjour de 6 mois (1). Tant que les formalités et les délais pour acquérir un nouveau domicile ne sont pas accomplis, l'électeur conserve l'ancien pour l'exercice de son droit électoral.

435. Il ne suffit pas qu'un individu remplisse les conditions dont nous venons de parler, pour être admis à voter ; il faut encore qu'après en avoir justifié, il ait fait inscrire son nom sur une liste qui contient la mention des qualités qui lui confèrent le droit électoral. Pendant longtemps les listes d'électeurs devaient être recomposées à chaque élection, ce qui exigeait de la part de l'administration des travaux immenses, et de la part des électeurs des justifications sans cesse renouvelées. Aujourd'hui elles sont permanentes en ce sens que tout électeur, une fois qu'il y est inscrit, jouit de son droit, et ne peut en être privé que par une décision qui lui est notifiée et qu'il peut contredire. Chaque année l'on procède à un simple travail de rectification, qui a pour objet d'ajouter sur ces listes les individus qui ont acquis le droit électoral, et d'en élaguer ceux qui l'ont perdu (2).

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 10 et 11°.

(2) *Id.* art. 13 et 19°.

436. Le travail de rectification commence du 1^{er} au 10 juin. Au jour indiqué par le sous-préfet, les maires de chaque commune, assistés des percepteurs, se réunissent sous la présidence du maire du chef-lieu du canton, et procèdent à la révision des parties de liste qui concernent leurs communes. Ce travail est transmis au sous-préfet, qui l'adresse au préfet, avec ses observations, avant le 1^{er} juillet. Le préfet, muni de ces renseignements, procède d'office à la rectification des listes générales, en ajoutant les citoyens qui ont acquis les qualités requises par la loi (1) et ceux qui avaient été précédemment omis, et en retranchant les individus décédés et ceux dont l'inscription a été déclarée nulle par les autorités compétentes. Quant à ceux qui lui paraissent avoir perdu leur qualité, ou bien avoir été indûment inscrits, il les indique *comme devant être retranchés*, en faisant connaître les motifs de sa décision ; il ne peut rendre dans ce cas qu'une décision provisoire, tant que les parties intéressées n'ont pas été entendues. Non-seulement la liste qui contient les rectifications est affichée, mais encore les décisions emportant radiation sont signifiées, dans les 10 jours de leur date, aux personnes qu'elles concernent, afin qu'elles puissent faire entendre leurs réclamations, lesquelles, comme nous le verrons tout à l'heure, sont portées d'abord devant le préfet, en conseil de préfecture (2).

Il résulte de la circulaire du 11 août 1834, que toutes les radiations sans exception doivent être noti-

(1) Il faut observer que si la possession du bien doit en général exister au 10 juin, époque de l'ouverture de la révision (art. 7), il suffit que les conditions relatives à l'âge, au domicile et à la patente, soient acquises avant le 21 octobre, époque de la clôture de la révision (art. 19, § 4). On doit donc placer sur les listes ceux qui sont dans ce cas.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 11, 15, 16, 17, 21 ; arg. de l'art. 46, § 2^o.

fiées aux personnes qu'elles concernent ; si la radiation a eu lieu pour cause de décès, la notification doit être faite aux héritiers ou représentants du décédé, de telle sorte que l'erreur sur la personne, si elle avait lieu, puisse être reconnue. Ces notifications sont faites au domicile réel des électeurs quand il est uni au domicile politique, sinon au domicile qu'ils sont tenus d'élire dans le département où ils veulent exercer leurs droits électoraux, et, à défaut de domicile élu, à la mairie de leur domicile politique. Elles ont lieu suivant le mode employé pour les jurés, en exécution de l'article 389 du Code d'inst. crim. (1).

437. La publication de la liste rectifiée est faite le 15 août ; à partir de cette époque, commence une période de réclamations qui dure jusqu'au 30 septembre. Pendant cette période, aucun changement ne peut être fait qu'autant qu'il est provoqué par une réclamation des personnes intéressées, ou des individus inscrits soit sur la liste des électeurs de l'arrondissement électoral, soit sur celle des jurés non électeurs. Afin de faciliter l'inscription sur les listes électorales, et la critique des tiers, la loi oblige les percepteurs des contributions directes à délivrer sur papier libre, à toute personne portée aux rôles, l'extrait relatif à ses contributions, et à tout individu qui a qualité pour intervenir, tout certificat négatif ou tout extrait des rôles (2).

438. Les réclamations signées par le réclamant ou par son fondé de pouvoir sont inscrites, à la date de leur présentation, sur un registre ouvert au secrétariat général de la préfecture, coté et paraphé par le

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 21 et 25*.

(2) *Id.* art. 22, 23, 26 et 36*. La rétribution est de 25 centimes par extrait de rôle concernant le même contribuable.

préfet, lequel délivre récépissé de la réclamation et des pièces à l'appui.

En admettant l'intervention des tiers, on a dû mettre les électeurs à l'abri d'une attaque clandestine ; de là l'obligation imposée aux intervenants de notifier leurs demandes aux parties intéressées, qui ont dix jours pour y répondre. Il est donné communication des pièces, sans déplacement, aux personnes intéressées qui la requièrent. Les décisions sont rendues par le préfet en conseil de préfecture, dans les cinq jours de la réception des pièces, ou de l'expiration du délai de 10 jours qui suit la notification prescrite aux tiers intervenants. Tous les 15 jours il est publié un tableau de rectification, ce qui n'empêche pas de notifier les décisions qui prononcent des refus d'inscription ou des radiations aux personnes qui en sont l'objet (1).

439. Telle est l'importance des droits électoraux, qu'on ne saurait en entourer la jouissance de trop de garanties. C'est l'autorité judiciaire, placée par l'immovibilité de ses membres dans les meilleures conditions possibles d'indépendance, qui est appelée à prononcer définitivement sur toutes les questions qui s'élèvent à leur occasion. Les parties intéressées peuvent se pourvoir devant la Cour royale contre la décision du préfet, à moins que la difficulté ne dépende d'une question purement administrative ; tel serait le cas où la réclamation porterait sur l'assiette de l'impôt, parce que les conseils de préfecture sont seuls compétents pour prononcer sur cette matière : la Cour dans les cas analogues doit se déclarer incompétente, mais le préfet ne peut élever de conflit ; c'est du moins ce qui résulte de la déclaration faite par le

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 23, 24, 26, 27 et 29.

ministre dans la discussion de l'art. 17 de la loi du 22 juillet 1828 (séance du 7 mai 1828). On peut produire devant la Cour *toutes les pièces* à l'appui de la demande, dit l'art. 33 pour faire cesser le doute qui existait sur la question de savoir si on pouvait s'y servir de pièces non produites devant le préfet.

Ce n'est pas par la voie de l'appel que les parties intéressées (1) se pourvoient devant la Cour, car l'autorité judiciaire ne peut connaître de l'appel des décisions de l'autorité administrative; la Cour, par suite d'une attribution de juridiction toute spéciale, prononce ici en premier et dernier ressort. L'exploit introductif d'instance doit être notifié dans les 10 jours de la notification de la décision du préfet, tant au préfet qu'aux parties intéressées, sans qu'il y ait lieu à l'augmentation du délai à raison des distances. Quoique le préfet soit ainsi mis en cause, aucune condamnation aux dépens ne peut être prononcée contre lui, parce qu'il n'agit que dans l'intérêt de l'exécution de la loi (2). L'on s'est attaché à tracer pour ces sortes d'affaires une procédure abrégée et peu coûteuse : ainsi le ministère des avoués n'est pas nécessaire; les pièces à produire sont enregistrées *gratis*; la Cour prononce toutes affaires cessantes, après avoir entendu le rapport d'un de ses membres, les observations de la partie ou de son défenseur, et les conclusions du ministère public.

Le préfet, sur la notification de l'arrêt intervenu, fait

(1) Il faut entendre par là les personnes qui demandent leur inscription, et les tiers, seulement lorsqu'ils demandent une radiation. L'exploit doit être notifié dans les 10 jours, tant au préfet qu'aux parties intéressées (33). Les Cours de Bordeaux et de Nancy ont décidé, le 27 novembre 1818 et le 23 juin 1830, que les préfets dont on attaquant les arrêtés devaient être appelés en cause par exploit d'huissier.

(2) Cour de cass. 20 avril 1836.

sur la liste les rectifications prescrites, sous les peines portées par l'art. 114 du Cod. pén. S'il y a un pourvoi en cassation, il est jugé avec la même célérité et la même simplicité de formes, avec exemption des droits d'enregistrement et sans consignation d'amende (1). Il faut observer que les réclamations dirigées contre une décision qui a rayé un individu de la liste ont un effet suspensif; de telle sorte que cet individu pourrait voter, si les élections avaient lieu avant qu'elle fût rendue définitive. Il n'en est pas de même lorsqu'elles sont dirigées contre un arrêt de la Cour; cet arrêt reçoit son exécution, lors même qu'il y a pourvoi en cassation, parce que le principe général, auquel il n'est point dérogé par la loi du 19 avril 1831, est que le pourvoi n'est pas suspensif.

440. La loi du 19 avril 1831 veut que l'action soit intentée dans les dix jours de la notification du préfet. Que déciderait-on si cette notification n'avait pas eu lieu? D'après les principes du droit commun, le point de départ de la déchéance n'existant pas, les parties seraient toujours en mesure de se pourvoir à quelque époque que ce soit. Mais il existe ici une difficulté provenant de ce que, dans l'esprit de la loi électorale, aucune modification ne peut être apportée aux listes une fois qu'elles sont closes. Cette difficulté n'est pas sérieuse, car le principe de la permanence de la liste que l'on invoque ici a été établi non contre les électeurs, mais en leur faveur, afin qu'ils ne fussent pas tenus chaque année de justifier de nouveau de leurs droits déjà reconnus, ni de veiller au maintien de leur nom sur la liste où ils sont inscrits définitivement. C'est pour ce motif qu'aux termes des art. 21

1. Loi du 19 avril 1831, art. 33 et 35*.

et 29 de la loi du 19 avril 1831, le nom d'un électeur une fois inserit ne peut être rayé qu'en vertu d'une décision *notifiée* ; par conséquent, tant que la notification n'a pas eu lieu, il ne peut être privé de son droit, et la Cour royale peut, même après le 20 octobre, ordonner qu'il soit admis à voter : c'est ce qu'a jugé la Cour de cassation, le 31 juillet 1834, par deux arrêts, dont l'un est relatif à un électeur qui avait été rayé parce qu'on l'avait cru mort, et l'autre à un électeur dont le nom avait été omis par erreur sur la liste imprimée. Dans ces cas, l'électeur, quoique non porté sur la liste, est admis à voter en se présentant muni de l'arrêt de la Cour (1).

441. Qu'arriverait-il si le préfet ne voulait pas recevoir les pièces, ou bien refusait ou négligeait de statuer avant le 20 octobre ? Le refus de recevoir les pièces ou de statuer sur la réclamation, dûment constaté par un huissier, constituerait un déni de justice, et donnerait lieu à l'application des peines prévues pour ce cas (2). Mais le réclamant pourrait-il se pourvoir devant la Cour royale pour faire statuer sur sa réclamation ? Il paraît résulter de la discussion de la Chambre des Pairs et des paroles du rapporteur que l'action en déni de justice serait le seul moyen de recours qui lui appartiendrait ; on ajoute à l'appui de cette opinion que la Cour royale ne peut prononcer que sur les réclamations élevées contre une décision du préfet, et que dans ce cas il n'y a pas eu de *décision*. Nous ne pouvons admettre que les droits des citoyens soient ainsi laissés à la merci de la mauvaise volonté, peu présumable sans doute, mais cependant possible, d'un administrateur : le refus de recevoir les

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 46, § 2°.

(2) V. art. 185 du Code pén.

pièces ou de prononcer sur la réclamation équivaut à une véritable décision négative; cette décision, parce qu'elle viole toutes les règles, ne peut avoir plus d'effet que celle qui aurait été régulièrement rendue. La Cour royale d'ailleurs, dans cette matière tout exceptionnelle, ne prononce pas par la voie de l'appel, mais elle statue comme tribunal de premier et de dernier ressort sur la difficulté qui s'est élevée entre un citoyen et l'administration; or la question à juger existe, soit que l'administration ait refusé formellement, soit qu'elle ait opposé une résistance passive qui équivaut à un refus. Nous pensons donc que la réclamation pourra être portée devant la Cour (1), mais seulement quand il y aura eu refus de recevoir les pièces constaté par huissier, ou refus de juger constaté dans les formes prescrites par l'art. 507 du Code de procédure civile; et que l'action devra être intentée dans les 10 jours qui suivront cette constatation, par argument de l'article 33 de la loi électorale.

442. Nous avons déjà dit que la liste électorale doit contenir au moins 150 noms, et que l'on complète ce nombre en appelant les citoyens les plus imposés. Tant que la liste n'est pas close, il est facile de la tenir au complet, ainsi que la liste supplémentaire. Si, après la clôture, elle est encore diminuée par l'effet des décisions de la Cour royale, le préfet doit appeler, pour combler les vides, les individus portés sur la liste supplémentaire, jusqu'à épuisement de cette liste (2). Enfin la liste est close le 16 octobre, et le dernier tableau de rectification est publié le 20 avec

(1) Un arrêt de la Cour de cass. du 6 juillet 1830 décide qu'une Cour royale est compétente pour statuer sur la réclamation d'un électeur, quoique le préfet n'ait pas prononcé sur cette réclamation, s'il est constant que les pièces de l'électeur ont été produites en temps utile.

(2) Loi du 19 avril 1821, art. 35*.

l'arrêté de clôture. La liste reste telle qu'elle est composée jusqu'au 21 octobre de l'année suivante; et si, dans cet intervalle, il y a des élections, tous ceux qui y sont inscrits sont appelés à voter, à moins qu'un arrêt définitif de la Cour, prononcé sur une instance engagée en temps utile, n'ait déclaré leur incapacité, ou qu'ils n'aient perdu les droits politiques par jugements passés en force de chose jugée. Réciproquement, ceux qui, n'ayant pas été inscrits ou ayant été rayés, se sont pourvus à temps contre la décision du préfet, sont admis à voter (1) quand la Cour a reconnu leur capacité; bien plus, comme nous venons de le voir tout à l'heure, ceux qui se sont pourvus devant la Cour contre un arrêté de radiation sont admis à voter tant que la Cour n'a pas prononcé (2).

443. En résumé, voici quelles sont les différentes périodes de la révision des listes électorales :

Du 1^{er} au 10 juin, travail préparatoire des maires envoyé aux sous-préfets, et devant parvenir aux préfets avant le 1^{er} juillet.

Du 1^{er} juillet au 15 août, révision d'office du préfet.

Au 15 août, publication de la liste rectifiée.

Jusqu'au 30 septembre, réclamations, décisions du préfet, publication d'un tableau de rectification tous les 15 jours.

Le 16 octobre, clôture des listes.

(1) Il résulte du système de la loi que les individus qui, depuis la confection des listes, ont aliéné la propriété ou abandonné l'industrie qui leur donnait le cens électoral, ont néanmoins le droit de voter, tant que les nouvelles listes ne sont pas en vigueur. L'art. 32, en effet, n'exécute que ceux qui ont été privés des droits politiques. S'il en était autrement, il faudrait faire de nouvelles recherches, prendre de nouvelles décisions; ce serait retomber en partie dans les inconvénients de l'ancien système, que la fixation des listes a pour but d'éviter.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 32, 34, 36.

Le 20 octobre, publication du dernier tableau de rectification et de l'arrêté de clôture.

Le 21, les élections, si elles avaient lieu, devraient être faites au moyen des nouvelles listes.

Pendant la période des travaux préparatoires, c'est-à-dire du 1^{er} juin jusqu'au 15 août, toute personne peut faire remettre ses pièces et ses réclamations aux maires, sous-préfets et préfets, mais sans pouvoir exiger de récépissé et de décision ; à partir du 15 août, au contraire, tout devient rigoureux, et l'on peut exiger l'un et l'autre.

444. Les dispositions de la loi, plutôt que l'ordre des idées, nous obligent à parler ici accessoirement des listes du jury. En effet, d'après la loi du 2 mai 1827, art. 1^{er}, les listes électorales constituent la première partie de la liste des jurés, appelés en vertu des articles 348 et suivants du Code d'instruction criminelle à prononcer sur la culpabilité des accusés traduits devant les Cours d'assises. Mais les électeurs n'étant pas les seuls individus qui aient la qualité de jurés, il faut dresser une seconde liste comprenant tous les jurés qui n'ont pas les qualités requises pour être inserits sur la première. D'après la loi du 2 mai 1827, cette liste doit être dressée en même temps, et par les mêmes personnes, que la liste des électeurs ; les réclamations sont formées, instruites et jugées de la même manière : mais cette loi se référait à la loi électorale du 19 juin 1820 qui était en vigueur à l'époque de sa promulgation, et qui est remplacée aujourd'hui par celle du 19 avril 1831 ; aussi l'article 68 de cette dernière loi porte-t-il qu'elle est applicable à la révision de la liste des jurés non électeurs. Il faut par conséquent indiquer ici quelles sont les personnes auxquelles la loi du 2 mai 1827, qui remplace l'art. 382

du Code d'instruction criminelle, confère la qualité de jurés; ce sont :

1° Les électeurs de députés désignés par la loi du 24 avril 1831. Lorsqu'un de ces électeurs, usant du bénéfice qui lui est accordé par l'article 10 de cette loi, a transporté son domicile politique dans un département autre que celui où il a son domicile réel, c'est dans ce dernier qu'il doit remplir les fonctions de juré;

2° Les fonctionnaires nommés par le Roi et exerçant des fonctions gratuites, tels que les maires et adjoints des communes qui ont plus de 3,000 âmes, etc. ;

3° Les officiers de terre et de mer en retraite, jouissant d'une pension de 1,200 francs au moins, et ayant depuis cinq années un domicile réel dans le département ;

4° Les docteurs et licenciés de l'une ou de plusieurs des facultés de droit, des sciences ou des lettres; savoir : ceux qui sont inscrits sur le tableau des avocats et des avoués, ou qui sont chargés de l'enseignement de quelques-unes des matières appartenant à la faculté où ils ont pris leur licence, sans autre condition que l'établissement du domicile dans le département; et les autres, après dix années de domicile ;

5° Les docteurs en médecine ;

6° Les membres et correspondants de l'Institut, et les membres des autres sociétés savantes reconnues par le Roi ;

7° Les notaires, après trois ans d'exercice de leurs fonctions (1).

La loi du 2 mai 1827, en donnant une nouvelle

(1) Loi du 2 mai 1827, art. 1, 2°.

énumération des jurés, n'a point cependant abrogé l'article 381 du Code d'instruction criminelle, qui fixe à 30 ans l'âge requis pour remplir cette fonction. Quand cette loi a été rendue, on était sous l'empire de la loi électorale du 19 juin 1820, qui exigeait le même âge pour jouir des droits électoraux, de telle sorte que les personnes inscrites sur la liste électorale formaient sans distinction la première partie de la liste du jury. Aujourd'hui la loi du 19 avril 1834 a abaissé l'âge électoral à 25 ans, sans changer l'âge voulu pour être juré; il devient donc nécessaire d'opérer une distinction sur la liste électorale, et de retrancher, pour former la liste du jury, tous les individus qui n'ont pas trente ans. Plusieurs autres retranchements doivent encore être faits, par suite des incompatibilités prononcées par l'article 384 du Code d'instruction criminelle. Ces incompatibilités résultent des fonctions de ministre, de préfet, de sous-préfet, de juge, de procureur général, de procureur du Roi, de substitut, et de ministre d'un culte reconnu (1).

La liste électorale, ainsi modifiée, compose la première partie de la liste du jury; la seconde partie contient les noms de tous les individus qui, sans être électeurs, réunissent cependant les conditions voulues pour être jurés (2). Cette dernière liste, permanente comme la liste électorale, est composée, rectifiée et

(1) Il a été généralement reconnu, dans la discussion, que les fonctions de juré étaient incompatibles avec la dignité de pair; un amendement qui avait pour but de consacrer ce principe a été rejeté comme inutile. Quant aux députés, nous pensons qu'ils sont exemptés pendant la session seulement. Enfin l'article 385 admet des exemptions facultatives au profit des conseillers d'état chargés d'une partie d'administration, des commissaires du Roi près des administrations ou régies, et des septuagénaires.

(2) Loi du 2 mai 1827, art. 2°.

affichée en même temps qu'elle , et de la même manière ; le droit d'intervention appartient à tous les jurés de l'arrondissement (1). Il faut donc appliquer ici tout ce que nous venons de dire sur cette matière.

La loi du 2 mai 1827 veut que , dans les départements où le nombre total des jurés n'égale pas 800 , ce nombre soit complété par une liste supplémentaire formée des individus les plus imposés. Il était facile d'exécuter cette disposition , quand les listes électorales et les listes de jurés étaient rédigées par département ; aujourd'hui qu'elles sont rédigées par arrondissements électoraux , il faut réunir toutes celles du même département , et , quand le total des individus inscrits capables d'être jurés n'égale pas 800 , appeler les plus imposés , en opérant sur tout le département , et inscrire ceux qui sont appelés de cette manière à la suite de la liste de l'arrondissement où ils sont domiciliés.

Pour rendre la charge du jury moins lourde , et la répartir avec égalité sur toutes les personnes qui y sont soumises , il est fait chaque année une liste particulière des jurés qui seront susceptibles d'être appelés dans l'année pour faire le service de la Cour d'assises. Cette liste , qui contient le quart des noms de la liste générale , sans pouvoir excéder 300 , et dans le département de la Seine 4,500 , ne doit contenir aucun des noms des jurés qui ont fait le service dans l'année précédente ; elle est dressée tous les ans par le préfet , après le 20 octobre (2) , et transmise par lui au ministre de la justice , au premier président de la Cour royale et au procureur général.

(1) Loi du 19 avril 1831 , art. 25 , 29°.

(2) *Id.* art. 78°. L'art. 7 de la loi du 2 mai 1827 porte que c'est après le 30 septembre que la liste annuelle du jury est dressée ; c'était alors l'époque

445. Les conditions de l'éligibilité sont plus rigoureuses que celles de l'électorat. « Nul ne sera éligible dans la Chambre des Députés, dit l'article 59, si au jour de son élection il n'est âgé de 30 ans et s'il ne paie 500 francs de contributions directes. » L'article 60 rend communes à l'éligibilité les dispositions relatives aux attributions et aux délégations de contributions que nous avons exposées ci-dessus. Il résulte de la manière dont l'article 59 est conçu qu'il n'est pas nécessaire qu'un citoyen soit porté sur une liste électorale pour être éligible, puisqu'il lui suffit d'avoir 30 ans et de payer 500 fr. de contributions directes, conditions dont il est toujours facile de vérifier l'accomplissement en cas d'élection. La loi se réfère à l'article 7 pour le temps de possession; il faudra donc pour être éligible posséder les propriétés depuis une époque antérieure aux premières opérations de la révision des listes, à moins qu'elles ne proviennent d'avancement d'hoirie ou de succession; dans ce dernier cas, un citoyen peut devenir éligible la veille même de l'élection, pourvu toutefois que le propriétaire aux droits duquel il succéderait ait lui-même possédé pendant le temps requis par la loi. Quand il n'y a pas dans un département 50 personnes réunissant les conditions d'éligibilité, ce nombre est complété

de la clôture des listes. Aujourd'hui que cette clôture a lieu le 16, et la dernière publication le 20 octobre, c'est seulement alors que le préfet peut dresser la liste des 300 ou des 1500 jurés.

Nous n'avons pas à nous occuper du tirage au sort des jurés qui font le service pendant chaque session d'assises, de la composition du jury pour chaque affaire, des excuses alléguées par les jurés, des condamnations qui peuvent être prononcées contre eux; ces matières rentrent dans le droit criminel. Nous ferons seulement observer que c'est le préfet qui notifie aux jurés désignés par le sort pour faire le service d'une session, l'extrait de la liste qui les concerne, avec sommation de se présenter au jour indiqué, sous les peines portées par la loi. Code d'instr. crim. art. 389.

par l'adjonction des plus imposés, qu'il faut alors indiquer sur les listes comme éligibles (1).

446. L'influence que certains fonctionnaires exercent dans un ou plusieurs départements a fait craindre qu'ils n'abusassent de leur position pour se faire attribuer les suffrages des électeurs ; on a cru convenable de prononcer à leur égard une incapacité locale et momentanée : ainsi les officiers généraux commandant les divisions ou les subdivisions militaires, les procureurs généraux près les Cours royales, les procureurs du Roi, les directeurs des contributions directes et indirectes, des domaines et de l'enregistrement, des douanes, dans les départements, ne peuvent être élus par le collège électoral d'un arrondissement compris en tout ou en partie dans le ressort de leurs fonctions, et cela non-seulement pendant qu'ils exercent ces fonctions, mais encore pendant six mois à dater du jour qu'ils les ont quittées. Malgré cette restriction, ces différents fonctionnaires peuvent être députés. Il n'en est pas de même des préfets et sous-préfets, des receveurs généraux et particuliers des finances, et des payeurs : l'assiduité qu'exigent leurs fonctions a paru complètement incompatible avec les devoirs qu'impose la qualité de député ; il faudrait, s'ils étaient nommés, qu'ils optassent entre la représentation et leurs places : dans tous les cas, ils ne sont éligibles, dans les lieux compris dans le ressort de leurs fonctions, que six mois après qu'ils ont cessé de les y exercer (2).

447. La qualité d'éligible n'est pas, comme celle d'électeur, restreinte à un arrondissement électoral ; elle donne le droit d'être élu par toute la France, ex-

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 59, 60* ; Charte const. art. 33*.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 61*.

cepté lorsqu'elle est attribuée d'après l'art. 33 de la Charte aux plus imposés qui ne paient pas 500 francs de contribution , et qu'on appelle pour compléter le nombre de 50 éligibles dans un département ; ceux-ci ne sont éligibles que par exception dans les divers arrondissements du département et non ailleurs. Cependant le but de la loi ne serait pas rempli , si un département n'était représenté que par des personnes qui lui sont étrangères ; l'article 36 de la Charte veut que la moitié au moins des députés soit choisie parmi les éligibles qui ont leur domicile politique dans le département. Lorsque les divers arrondissements électoraux d'un département ont excédé cette proportion , la Chambre des Députés désigne , par la voie du sort , celui ou ceux des arrondissements qui doivent procéder à une réélection. Il peut se faire aussi que la même personne soit nommée dans plusieurs arrondissements électoraux à la fois ; elle est tenue , dans ce cas , de déclarer son option à la Chambre , dans le mois qui suit la déclaration de la validité des élections , sinon le sort détermine à quel arrondissement elle appartiendra (1).

448. Les collèges électoraux ne forment point des corps politiques permanents ; ils ne se réunissent qu'aux époques et dans les villes déterminées par une ordonnance du Roi. Leur session ne dure que dix jours , et ils ne peuvent s'occuper d'autres objets que de l'élection des députés ; toute discussion , toute délibération leur sont interdites (2).

Il y a lieu de convoquer les collèges électoraux , soit pour des élections générales , soit pour des élections partielles. Les élections générales ont lieu par suite de

(1) Loi du 19 avril 1831 , art. 62 et 63 *.

(2) *Id.* art. 38 , 39 , 40 , 41 et 57 *.

la dissolution de la Chambre ou de l'expiration des cinq années pour lesquelles les députés sont élus. Les cinq années se comptent, d'après la loi du 9 juin 1824, à partir du jour où a été rendue l'ordonnance de leur première convocation. Dans le cas de dissolution, la nouvelle Chambre doit être convoquée, et par conséquent l'élection faite dans le délai de 3 mois (1).

Les élections partielles ont lieu en cas de vacance par *option*, *décès*, *démission* ou autrement. Le collège électoral qui doit pourvoir à la vacance est réuni dans le délai de 40 jours; le délai est de 2 mois s'il s'agit d'un des arrondissements électoraux de la Corse.

La vacance par option a lieu lorsqu'un député a été nommé par deux collèges électoraux. Le délai court du jour de l'option ou du tirage au sort quand le député n'a pas voulu opter. (V. n° 447.) En cas de décès, le délai court du jour où le ministre de l'intérieur en est instruit.

La démission ne peut être donnée qu'à la Chambre et acceptée que par elle (2). Le délai court du jour de l'acceptation. Aux termes de la loi du 12 septembre 1830, le député qui accepte des fonctions publiques salariées est considéré comme donnant par ce seul fait sa démission de membre de la Chambre des Députés; il n'y a d'exceptions que les officiers de terre et de mer qui reçoivent de l'avancement par droit d'ancienneté. Le délai de la convocation du collège court du jour de l'acceptation des fonctions; néanmoins le député fonctionnaire continue de siéger dans la Chambre jusqu'au jour fixé pour la réunion électorale. Il peut d'ailleurs être réélu.

Il faut ajouter, aux différents cas que nous venons

(1) Charte const. art. 31 et 42*.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 66*.

d'énumérer, celui où un département a choisi des députés qui lui sont étrangers par leur domicile, dans une proportion plus considérable que ne le permet l'art. 36 de la Charte; il y a lieu alors à un tirage au sort pour indiquer quels sont les arrondissements qui doivent procéder à une réélection (1).

Enfin il y a encore lieu à convoquer un collège électoral lorsque l'élection qu'il a faite est annulée par la Chambre.

Le délai, dans ces deux derniers cas, court du tirage au sort ou de la décision de la Chambre.

En cas d'élections, soit générales, soit partielles, l'intervalle entre la réception de l'ordonnance de convocation du collège au chef-lieu de département, et l'ouverture du collège, doit être de 20 jours au moins (2).

449. Lorsque le nombre des membres d'un collège électoral excède 600, le collège est divisé en sections qui comprennent 300 membres au moins, et concourent directement à la nomination du député. Chaque collège ou section de collège est provisoirement présidé par un des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif désigné dans l'art. 42, lors même qu'il ne serait pas électeur; mais alors il devrait se retirer après l'organisation du bureau. Les deux électeurs les plus jeunes et les deux plus âgés remplissent les fonctions de scrutateurs provisoires. Un secrétaire qui n'a que voix consultative est choisi par le bureau. La première opération a pour but d'organiser le *bureau définitif*, c'est-à-dire de nommer un *président* et des *scrutateurs définitifs*; ce qui a lieu au scrutin et à la simple majorité. Le bureau, ainsi formé, se complète

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 62^o.

(2) *Id.* art. 65^o.

en choisissant un secrétaire, qui n'a que voix consultative (1).

Les fonctions du président sont de maintenir l'ordre dans l'assemblée, et de diriger les opérations. Par respect pour la liberté des votes, aucune force armée ne peut être placée dans la salle ou à ses abords, sans ses réquisitions, auxquelles les autorités civiles et militaires sont tenues d'obéir.

Les attributions du bureau consistent à surveiller les opérations du collège auxquelles doivent toujours assister trois de ses membres au moins, et à prononcer par des décisions motivées sur toutes les difficultés qui y sont relatives; mais ses décisions ne sont que provisoires; c'est la Chambre des Députés qui prononce définitivement sur toutes les réclamations. Pour la mettre en état de le faire en connaissance de cause, le secrétaire doit insérer dans le procès-verbal toutes les réclamations et les décisions motivées du bureau, et y joindre les bulletins contestés (2).

450. Voici maintenant comment a lieu l'opération du vote. Chaque électeur appelé à son tour prête, avant de voter pour la première fois, serment de *fidélité au Roi des Français et d'obéissance à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume*. Il reçoit ensuite un bulletin *ouvert*, afin d'éviter qu'on n'en apporte de tout faits; il écrit ou fait écrire secrètement son vote par un électeur de son choix, sur une table séparée du bureau; il ferme son bulletin, et le remet au président, qui le dépose dans une boîte. Afin de savoir quels sont les électeurs qui ont voté, un des scrutateurs, ou le secrétaire, constate chaque vote, en inscrivant sur la liste son propre nom en regard

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 40, 41, 42, 43 et 44.

(2) *Id.* art. 45 et 58.

de celui du votant. Le scrutin est ouvert pendant six heures au moins, clos à trois heures de l'après-midi, et dépouillé séance tenante. Il ne peut y avoir qu'un seul scrutin par jour (1). Dans les collèges divisés en plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait dans chaque section ; le résultat en est arrêté et signé par le bureau ; il est immédiatement porté par le président au bureau de la première section, qui fait, en présence de tous les présidents des sections, le recensement général des votes. C'est ce bureau, que l'on qualifie de bureau central, qui statue sur les questions intéressant l'ensemble de l'élection (2). D'après l'instruction du 29 septembre 1830, il est convenable que les présidents des sections ou vice-présidents délibèrent avec les membres du bureau.

Les précautions les plus minutieuses ont été prises pour que le dépouillement du scrutin, comme toutes les autres opérations électorales, fût exempt du soupçon même de la fraude. Lorsque la boîte est ouverte, et qu'on a vérifié qu'il s'y trouve autant de bulletins que de votants, un des scrutateurs prend successivement chaque bulletin, le déploie, le remet au président qui en fait lecture à haute voix, et le passe à un autre scrutateur. Après le scrutin, les bulletins sont brûlés en présence du collège, à l'exception de ceux qui doivent être annexés au procès-verbal, afin qu'on ne puisse pas violer le secret du vote en reconnaissant l'écriture des électeurs. Quand il y a plusieurs sections du même collège, ces opérations ont lieu dans chacune d'elles, et le résultat en est immédiatement porté par le président au bureau de la première section, qui fait, en présence de tous les présidents

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 47, 48, 49, 50 et 57.

(2) *Id.* art. 53.

de sections , le recensement général des votes. Le résultat de chaque scrutin est immédiatement rendu public (1).

454. Il faut, pour être nommé député aux deux premiers tours de scrutin, avoir obtenu plus du tiers des voix de la totalité des membres qui composent le collège électoral, et plus de la moitié des suffrages exprimés, c'est-à-dire le tiers plus *une*, la moitié plus *un* (2). Il résulte des mots *suffrages exprimés* que les billets blancs ne comptent pas, car ils n'expriment aucun suffrage. On doit par analogie décider la même chose des bulletins qui portent les mots *ni l'un ni l'autre* (3), et en général des bulletins qui n'expriment aucun vote; ils doivent tous être déduits du nombre total des votants pour calculer la majorité. Il n'en est pas de même des suffrages illisibles, ils ne comptent pour personne, mais entrent dans le calcul du nombre des votants; si deux tours de scrutin sont sans résultat, on fait un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; en cas d'égalité, le plus âgé est nommé (4).

452. Nous avons dit que les bureaux des collèges électoraux ne prononçaient que provisoirement sur toutes les difficultés électorales ou d'éligibilité; c'est la Chambre des Députés qui est juge définitif et souve-

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 51, 52 et 53^o. Pour tous les détails de la tenue du collège, voir l'instr. du 29 sept. 1830, modifiée conformément à la loi nouvelle, et la circul. du 11 août 1834.

(2) La jurisprudence de la Chambre a varié sur ce point. Le 16 mars 1828 elle a validé l'élection de M. Hocquart, qui, sur 465 suffrages, en avait réuni 83. Le 25 juill. 1831, elle a annulé l'élection de M. Portalis, qui, sur 157 voix, en avait eu 78. Cependant l'art. 54 de la loi dit *plus du tiers et plus de la moitié*, ce qui ne veut pas dire le tiers plus *une*, la moitié plus *un*.

(3) Avis du Conseil d'état du 25 janv. 1807; Chambre des Députés du 25 fév. 1833; arrêt du Conseil du 19 mai 1835.

(4) Loi du 19 avril 1831, art. 55, 56 et 57^o.

rain de toutes ces questions. La Chambre applique la loi non pas d'après les règles du droit strict, mais d'après une interprétation large et équitable : c'est ainsi qu'elle valide des élections, nonobstant la nullité de quelques votes, si, en déduisant ces votes de ceux obtenus par le candidat, celui-ci conserve encore la majorité voulue. La Chambre, au surplus, *n'attribue* pas par sa décision la qualité de député à un candidat, elle déclare seulement que cette qualité résulte des opérations électorales, et elle peut faire cette déclaration lors même que le collège électoral a décidé le contraire. Ainsi par exemple, lorsqu'un candidat a été proclamé député à la suite d'un ballottage, si les suffrages qui lui ont donné la majorité sur son concurrent sont annulés, elle déclare que c'est ce dernier qui est député et non celui qui a été proclamé, parce que la décision erronée du bureau et du président n'a pu détruire un droit acquis.

CHAPITRE II.

ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES.

SOMMAIRE.

- 453. *Composition du conseil général.*
- 454. *Electeurs des membres du conseil général.*
- 455. *Formation des listes supplémentaires.*
- 456. *Du domicile des électeurs.*
- 457. *Conditions d'éligibilité pour les membres des conseils généraux.*
- 458. *Cas d'incompatibilité.*
- 459. *Convocation et organisation des assemblées électorales. — Formes de leurs opérations.*

460. *Composition des conseils d'arrondissement.*

461. *Conditions requises pour être électeur et éligible aux conseils d'arrondissement.*

462. *Formes des élections.*

463. *Recours contre les élections et les assemblées électorales.*

464. *Compétence administrative et compétence judiciaire.*

453. D'après notre système d'organisation administrative, à côté d'un fonctionnaire unique est placé, sous le titre de *conseil*, un corps délibérant : auprès du préfet, le *conseil général du département* ; auprès du sous-préfet, le *conseil d'arrondissement* ; auprès du maire, le *conseil municipal*. Nous ferons connaître plus tard les attributions de ces différents corps ; nous nous occupons, dans ce moment, de leur composition. Il nous suffit de faire remarquer qu'étant destinés à représenter les intérêts locaux, il était conforme au but de leur institution qu'ils tirassent leur origine de l'élection. D'un autre côté, les intérêts des départements, des arrondissements et des communes, étant moins compliqués que ceux de l'État, il était convenable d'étendre le cercle de l'électorat et de l'éligibilité. Les règles électorales exposées dans le chapitre précédent reçoivent ici leur application, sauf les modifications que nous ferons connaître.

Le conseil général de chaque département est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département. Cette combinaison a paru la plus propre à assurer la représentation des intérêts souvent opposés des différentes localités. Mais comme il y aurait eu des inconvénients à ce que ces assemblées devinssent trop nombreuses, la loi fixe à *trente* le maximum de leurs membres ; dans les départements où il y a plus de

trente cantons, elle a déterminé des circonscriptions qui réduisent à ce nombre les assemblées électorales. Chaque assemblée nomme un conseiller.

454. On appelle aux élections d'abord tous les citoyens qui ont capacité pour élire un député, et en second lieu tous ceux qui sont portés sur la liste du jury (1). Comme les listes d'électeurs et de jurés sont rectifiées tous les ans, d'après les dispositions de la loi du 19 avril 1831, l'élection des conseillers d'arrondissement n'exige aucune formalité nouvelle, du moins quant à ces deux listes; il suffit de répartir tous ceux qui y sont inscrits dans les cantons où ils ont droit de voter. A cet égard, c'est le domicile politique, dont nous avons parlé au chapitre précédent, qui détermine le lieu où s'exerce le droit : mais quand le domicile politique est distinct du domicile réel (2), l'électeur peut avoir intérêt à coopérer, dans ce dernier, à l'élection des conseillers; la loi l'y autorise, en le soumettant seulement à faire, trois mois d'avance, une déclaration expresse aux greffes des justices de paix du canton de son domicile réel et de son domicile politique. Il faut observer que, dans ce cas, le domicile politique continue à subsister pour l'élection des députés (3).

455. Parmi les personnes qui ont qualité pour être inscrites sur la liste du jury, il en est qui n'y sont point portées parce qu'elles remplissent des fonctions que l'article 384 du Code d'instruction criminelle déclare incompatibles avec celles de juré : tels sont les préfets, les sous-préfets, les juges, les procureurs

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 1, 2 et 3°. V. le n° 444, pour savoir quels sont les citoyens qui, n'étant pas électeurs de députés, sont portés sur la liste du jury.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 10°.

(3) Loi du 22 juin 1833, art. 29°.

du Roi et leurs substituts, les ministres des cultes, etc. Ces personnes, quand elles ont d'ailleurs la capacité requise par la loi pour être jurés, doivent être appelées aux élections. Il faut donc dresser une liste supplémentaire qui contienne leurs noms et ceux des électeurs qui ont rempli les formalités dont nous venons de parler tout à l'heure. Cette liste est dressée par cantons, dans les mêmes formes, dans les mêmes délais, et de la même manière que les listes électorales prescrites par la loi du 19 avril 1831. Si, avec ces additions, le nombre des électeurs dans un canton est inférieur à cinquante, le préfet dresse une troisième liste des plus imposés domiciliés dans le canton, pour compléter ce nombre; puis une quatrième liste formée d'après les mêmes bases, et qui contient les noms des dix citoyens les plus imposés, susceptibles d'être appelés à compléter le nombre de cinquante, par suite des changements qui pourraient survenir. Ces différentes listes sont publiées dans toutes les communes du canton (1). Toutes les règles prescrites par le titre 3 de la loi du 19 avril 1831, relativement aux attributions et aux délégations des contributions, aux conditions de temps exigées pour l'âge, le domicile, et le paiement des contributions, aux demandes en inscription ou en radiation, au jugement de ces demandes, s'appliquent à ces listes supplémentaires comme aux listes d'électeurs (2).

456. Nous avons vu qu'un électeur de députés pouvait placer son domicile politique dans l'un des arrondissements où il paie des contributions; un droit analogue est accordé ici au citoyen qui, n'étant ni électeur ni juré, paie, dans un canton autre que celui

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 30, 31 et 32.

(2) Circul. min. du 28 juin 1833 et 15 juill. 1833.

où il est domicilié, des contributions qui pourraient lui donner le droit d'être porté sur la liste des plus imposés, appelés pour compléter le nombre de 50 électeurs. Il a la faculté, en faisant les déclarations prescrites par l'art. 26, de se créer dans ce canton une sorte de domicile politique, pour l'élection des conseillers de département et d'arrondissement (1). Cette exception, établie par l'art. 33, ne s'étend pas au juré, ni à l'électeur de députés. Le premier ne vote qu'en vertu de son titre et non en vertu de ses contributions; le second a pu se choisir un domicile politique selon ses intérêts; il a le droit, comme nous l'avons dit tout à l'heure, de venir voter à son domicile réel; mais il résulte formellement de la discussion qu'il ne peut se créer, pour les élections de département ou d'arrondissement, un troisième domicile distinct des deux autres. Une proposition faite par M. Las-Cases tendant à lui donner cette faculté, a été repoussée par la Chambre (2).

457. Telles sont les conditions de l'électorat. Celles de l'éligibilité sont d'avoir 25 ans au jour de l'élection, et de payer, depuis un an au moins, *deux cents francs* de contributions directes. Ces contributions doivent être payées dans le *département même*, parce qu'il s'agit ici des intérêts de la localité, auxquels un membre du conseil général ne doit pas être étranger. Mais quand il ne se trouve pas dans un arrondissement un nombre d'éligibles sextuple du nombre des conseillers à élire, on complète ce nombre par l'adjonction des plus imposés. Cette disposition reçoit son application, lors même que le nombre total des éligibles du département excède le sextuple du

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 33^o.

(2) *V.* Bulletin des lois de M. Duvergier, t. 33, p. 212, en note.

nombre des conseillers. On a voulu qu'un arrondissement pauvre, qui ne compterait pas de grands propriétaires, ne fût pas obligé d'aller choisir ses délégués dans les autres arrondissements (1), ce que d'ailleurs il a toujours le droit de faire. On ne dresse pas en général des listes d'éligibles, parce que l'éligibilité consiste dans des conditions absolues dont on peut facilement vérifier l'accomplissement; mais il faut dresser une liste des éligibles complémentaires, parce que leur qualité ne dérive que d'une condition relative qui doit être soumise au contrôle et à la vérification (2).

458. Il existe, dans chaque département, des fonctionnaires que leurs rapports avec les conseils généraux ou leur position subordonnée rendent inéligibles : ce sont d'abord les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; agents de l'autorité que les conseils généraux sont souvent appelés à contrôler, ils ne peuvent à la fois être juges et parties. Une raison plus forte encore éloigne les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au paiement des dépenses publiques de toute nature; ils ont en effet un intérêt personnel au vote des centimes additionnels. Il en est de même des ingénieurs des ponts et chaussées et des architectes actuellement employés par l'administration, qui perçoivent des droits proportionnés aux constructions dont ils sont chargés. Les agents forestiers en fonction dans le département, les employés des bureaux de préfecture sont sous la dépen-

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 4°.

(2) V. inst. minist. du 15 sept. 1833. Une note jointe à cette instruction indique la marche à suivre pour la formation et la publication de cette liste complémentaire, cas d'ailleurs assez rare.

dance trop immédiate des préfets et des sous-préfets , pour qu'on puisse les appeler dans une assemblée qui a quelquefois mission de juger leurs actes. Enfin l'on ne peut être à la fois membre de plusieurs conseils généraux , ou membre d'un conseil général et d'un ou de plusieurs conseils d'arrondissement : on doit , en cas de double élection , opter dans les trois mois ; sinon le préfet , en conseil de préfecture , décide par la voie du sort à quel canton ou à quel conseil on appartiendra (1).

359. *Les assemblées électorales* (2) sont convoquées par le préfet dans les cas suivants :

1° Quand il y a lieu au renouvellement intégral du conseil général dissous par une ordonnance du Roi. La convocation doit avoir lieu avant l'époque fixée pour la session annuelle , et au plus tard dans les trois mois de la dissolution (3) ;

2° Dans le cas de renouvellement par tiers , qui a lieu tous les trois ans (4) ;

3° En cas de vacance provenant de décès , d'option , perte de droits civils ou politiques , et démission expresse ou présumée. La démission est présumée lorsqu'un membre du conseil général a manqué à deux sessions consécutives , sans excuses légitimes admises par le conseil. Dans ces différents cas , l'assemblée électorale doit pourvoir à la vacance dans le délai de deux mois (5).

Le préfet détermine par un arrêté le lieu où se

(1) Loi du 22 juin 1833 , art. 5 , 6 et 10^o.

(2) Il résulte du rapport fait à la Chambre des Députés , par M. Gillon , que le titre de *collège* doit être réservé aux réunions d'électeurs appelés à nommer des députés.

(3) Loi du 22 juin 1833 , art. 9^o.

(4) *Id.* art. 8^o.

(5) *Id.* art. 7 et 11^o.

tiendra l'assemblée. C'est en général le chef-lieu du canton ; mais il peut en désigner un autre pour plus de commodité, et le Conseil d'état a même décidé, le 20 avril 1835, qu'il pouvait changer le lieu qu'il avait d'abord indiqué (1). Quand une assemblée compte plus de 300 membres, elle est divisée par un arrêté du préfet en sections de cent membres au moins. Ici la loi, pour éviter la multiplicité des opérations, désigne les membres du bureau : c'est le maire ou l'un des adjoints, ou, à défaut d'adjoints, un membre du conseil municipal qui préside ; les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs sachant lire et écrire sont scrutateurs ; enfin le secrétaire est choisi par le bureau (2). Les fonctions du président et celles du bureau, les règles relatives à la police de l'assemblée, à la forme du vote, au dépouillement du scrutin, sont les mêmes pour cette élection que pour celle des députés (3) ; mais on a simplifié les règles du vote. Au premier tour de scrutin, la présence du tiers plus un des électeurs inscrits, et la majorité absolue des votes exprimés, sont nécessaires pour qu'il y ait élection ; au second tour, la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des électeurs présents : en cas d'égalité du nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. Ces deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour ; chaque scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins. Les

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 34^o.

(2) *Id.* art. 35, 36 et 39^o. Il faut observer que le président est électeur de droit, quand même il ne serait pas inscrit sur les listes (36). Un arrêt du Conseil du 12 décembre 1834 décide même qu'il peut voter comme président dans un canton en vertu de son titre, et comme électeur dans un autre en vertu de ses contributions.

(3) Loi du 22 juin 1833, art. 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 46 et 48^o.

opérations de l'assemblée ne peuvent durer plus de deux jours (1).

460. Le conseil d'arrondissement de chaque sous-préfecture est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement ; ils sont nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. La loi n'a pas fixé ici de *maximum*, parce qu'en général le nombre de cantons n'est pas trop grand ; elle a eu au contraire devoir fixer un *minimum*, qui est de neuf. Quand il n'y a pas neuf cantons dans l'arrondissement, une ordonnance du Roi répartit entre les cantons les plus peuplés le nombre des conseillers d'arrondissement à élire pour former le complément.

461. Les membres du conseil d'arrondissement sont nommés par les mêmes assemblées électorales et avec les mêmes formes que ceux des conseils généraux. Cependant, quand il y a eu réunion des électeurs de plusieurs cantons pour nommer un membre du conseil général, ces électeurs se séparent pour procéder, dans leurs cantons respectifs, à la nomination des conseillers d'arrondissement (2). Les conditions pour être éligible sont d'avoir 25 ans accomplis au jour de l'élection ; de payer, depuis un an au moins, *cent cinquante francs* de contributions directes dans le département, dont un tiers au moins dans l'arrondissement ; d'avoir dans le département son domicile réel ou politique. Cette dernière condition n'est point exigée des conseillers généraux ; c'est qu'on a pensé que plus l'intérêt s'amoindrissait, plus il fallait exiger de garanties d'attachement aux localités. L'addition des plus imposés, quand il n'y a pas un nombre d'éligibles sextuple

(1) Loi du 22 juin 1833, 45, 47 et 49^e.

(2) *Id.* art. 20 et 26^e.

du nombre des membres à élire, et les incompatibilités dont nous avons parlé ci-dessus, s'appliquent aux élections d'arrondissement, comme à celles de département.

462. Les élections ont lieu périodiquement tous les trois ans, ou extraordinairement en cas de dissolution des conseils, et de vacance par démission, décès, etc. On applique ici toutes les règles dont nous venons de parler à propos des élections relatives aux conseils généraux (1).

463. Les opérations des assemblées électorales peuvent être attaquées pour violation des formes, soit d'office par le préfet, soit par l'un des électeurs. Le préfet doit se pourvoir dans la quinzaine qui suit la réception des procès-verbaux. Les électeurs qui n'ont pas fait consigner leur réclamation au procès-verbal ont cinq jours, à partir du même délai, pour la déposer au secrétariat de la sous-préfecture. C'est le conseil de préfecture qui prononce dans le mois du pourvoi du préfet ou de la réception de la réclamation à la préfecture; il y a recours au Conseil d'état dans les trois mois par la voie contentieuse, mais avec dispense de frais. Par conséquent, on peut se dispenser de constituer un avocat; il suffit que la signature du requérant soit légalisée par le sous-préfet (2).

464. L'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur toutes les questions relatives à la capacité des membres élus, c'est-à-dire sur les questions d'état, de cens, de domicile, d'incompatibilité (3). La question est portée devant le tribunal de l'arrondissement qui

(1) Loi du 23 juin 1833, art. 25 et 26*.

(2) *Id.* art. 50, 51 et 53* ; arrêts du Cons. des 23 mai 1833, 28 août 1834.

(3) *Id.* art. 52* ; arrêts du Conseil des 12 janv., 31 mars, 10 juin 1835 et 28 nov. 1834.

statue sauf l'appel. L'acte d'appel doit être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux. La cause est jugée sommairement et conformément au § 4 de l'art. 33 de la loi du 19 avril 1831. La loi établit une présomption favorable à l'élection jusqu'à ce que la nullité en soit déclarée. En conséquence, le recours au Conseil d'état, qui n'est point en général suspensif, le devient quand il est exercé par le conseiller élu; et l'appel du jugement de première instance, qui en général est suspensif, cesse de l'être quand il est formé par le préfet (1).

CHAPITRE III.

ÉLECTIONS MUNICIPALES.

SOMMAIRE.

- 465. *Base du système de la loi du 24 mars 1831.*
- 466. *Nombre des conseillers municipaux et des électeurs dans chaque commune.*
- 467. *De l'attribution des contributions.*
- 468. *Électeurs appelés à raison de leur qualité.*
- 469. *De l'âge et du domicile.*
- 470. *Conditions d'éligibilité. — Incompatibilité*
- 471. *Formation des listes d'électeurs. — Délai des réclamations.*
- 472. *Jugement des réclamations. — Compétence administrative, compétence judiciaire.*
- 473. *Cas où il y a lieu de convoquer les assemblées electorales.*
- 474. *Opérations des assemblées electorales.*

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 52 et 54.

475. *Des réclamations contre les opérations des assemblées électorales. — Compétence administrative, compétence judiciaire.*

476. *Remarques sur quelques incohérences dans notre système électoral.*

465. Nous venons de voir que, dans la répartition des droits d'élection et d'éligibilité, la loi élargit d'autant plus le cercle des capacités, que les intérêts sont moins graves, que les affaires à traiter sont plus faciles et plus à la portée de tous. C'est surtout dans l'organisation des conseils municipaux qu'on pouvait, sans inconvénient, faire concourir un plus grand nombre de personnes à l'administration des intérêts locaux (1).

La loi du 21 mars 1831 établit un système nouveau :

1° En proportionnant le nombre des électeurs et celui des élus à la population ;

2° En ne fixant pas le *minimum* des contributions nécessaires pour être électeur ;

3° En appelant aux élections certaines capacités, sous la seule condition du paiement d'une cote quelconque de contributions directes ;

(1) D'après le compte rendu au Roi des élections municipales de 1834, le nombre total des électeurs municipaux était de 2,872,089, dont 2,791,191 électeurs censitaires et 80,898 électeurs adjoints. — La proportion entre le nombre des électeurs et la population pour tout le royaume était donc de 1/11. La population se composant pour la moitié de femmes qui n'ont pas de droits politiques, il faut doubler la fraction pour connaître la proportion des électeurs à la population mâle, soit 2/11. Si l'on retranche de la population mâle les mineurs de 21 ans, qui n'ont pas encore l'exercice des droits civiques, les interdits qui ne l'ont plus, et les condamnés qui ont perdu les droits eux-mêmes, ce qui forme au moins la moitié de la population mâle, on trouvera que sur 11 citoyens, 4 jouissent du droit d'élire les conseillers municipaux, et que sur ce nombre tous ceux qui ont 25 ans sont éligibles.

4° Enfin, en rendant tous les électeurs éligibles.

466. Il y a dans chaque commune un conseil municipal composé de membres élus pour six ans, et renouvelés par moitié tous les trois ans. Le nombre des conseillers municipaux varie suivant l'importance de la commune, d'après une gradation établie par l'article 9 de la loi; le minimum est de dix, et le maximum de trente-six. Ce nombre peut s'augmenter encore, quand il y a plus de trois adjoints au maire; il est alors nommé un conseiller pour chaque adjoint, au-dessus de trois.

Le nombre des électeurs appelés à voter dans chaque commune est du dixième de la population pour les communes qui ne comptent pas mille âmes, sans pouvoir être au-dessous de trente, à moins qu'il n'y ait pas trente citoyens inscrits sur les rôles des contributions directes. Il s'augmente de cinq électeurs pour cent habitants, jusqu'à cinq mille; de quatre, jusqu'à quinze mille; de trois, au-dessus de quinze mille (1). Il convenait que la proportion fût décroissante, en raison inverse de la population, sinon on serait tombé dans l'inconvénient des assemblées trop nombreuses; et d'ailleurs les intérêts des communes, devenant d'autant plus graves et plus compliqués que leur population est plus considérable, sont, par cela même, moins à la portée de la généralité des habitants. Les électeurs sont pris parmi les plus imposés au rôle des contributions directes *de la commune*; d'où il résulte qu'on n'a pas égard aux contributions payées ailleurs, bien qu'elles puissent conférer le droit électoral dans les communes où elles sont payées, ni aux contributions qui ne sont pas portées sur le rôle com-

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 9 et 10.

munal , telles que les redevances sur les mines , les diplômes des maîtres de pension (1).

467. L'art. 41 de la loi du 21 mars 1831 se réfère , pour l'attribution des contributions , aux dispositions contenues dans les lois concernant l'élection des députés. Les lois en vigueur au 21 mars 1831 étaient celles de 1817 , 1820 , 1828 , qui n'ont été remplacées qu'un mois plus tard par la loi du 19 avril qui régit aujourd'hui cette matière ; ce qui fait naître la question de savoir si c'est aux anciennes ou à la nouvelle loi qu'il faut avoir recours. Il résulte de la discussion que l'on a entendu que les principes admis pour les élections législatives formeraient le droit commun pour toutes les autres élections , à moins de modifications formelles ; et c'est sans doute pour ce motif que l'art. 41 ne se réfère pas à une loi déterminée , mais au droit électoral législatif en général. Admettre le système contraire ce serait introduire dans la législation une variété et une incohérence qu'il était dans son esprit d'éviter. Aussi pensons-nous , comme le ministre de l'intérieur , que c'est à la loi du 19 juillet 1831 qu'il faut se reporter , non-seulement pour ce qui est relatif aux attributions des contributions , mais encore pour tout ce qui concerne la nature de ces contributions , les délégations , le temps de possession , sauf , dans ce dernier cas , la modification résultant de l'époque différente à laquelle commence le travail de révision des listes (2).

L'article 14 de la loi du 21 mars 1831 est plus large que l'article 9 de la loi du 16 avril 1831 , en ce qu'il n'exige pas du fermier d'un domaine , pour qu'il puisse se prévaloir du tiers de la contribution foncière

(1) Circul. du 10 mai 1831.

(2) *Idem.*

du domaine affermé, qu'il justifie d'un bail de neuf années, et qu'il comprend aussi bien le colon partiaire que le fermier qui paie sa redevance en argent. L'article ne parle pas non plus du genre de preuve qui doit être fourni par le fermier : la Cour de cassation a d'abord décidé, le 25 février 1833, qu'il fallait un bail ayant date certaine ; mais, dans un arrêt longuement motivé, elle a jugé, le 1^{er} août 1837, que la loi, en ne spécifiant pas la nature de la preuve, avait laissé à l'administration et aux tribunaux le soin de l'apprécier. La circulaire ministérielle du 9 juillet 1831 admet qu'on peut se contenter d'un acte sous seing privé ou même de la notoriété publique, ce qui dans cette matière est sans danger, comme le dit la Cour de cassation, parce que dans ces sortes d'élections les électeurs se connaissant mutuellement peuvent facilement dévoiler la fraude.

468. Les personnes auxquelles leur qualité confère la capacité électorale, pourvu qu'elles soient inscrites sur le rôle des contributions directes et qu'elles résident dans la commune, sont :

Les membres des Cours et tribunaux, les juges de paix et leurs suppléants. Si la loi n'énonce pas d'une manière formelle les juges suppléants près les tribunaux de première instance, c'est parce qu'ils sont membres de ces tribunaux ;

Les membres des chambres de commerce, des conseils de manufactures, des conseils de prud'hommes ;

Les membres des commissions administratives des collèges, des hospices et des bureaux de bienfaisance ;

Les officiers de la garde nationale ;

Les membres et correspondants de l'Institut, les membres des sociétés savantes institués ou autorisés par une loi ;

Les docteurs de l'une ou de plusieurs des facultés de droit, de médecine, des sciences, des lettres, après trois ans de domicile réel dans la commune ;

Les avocats inscrits au tableau, les avoués près les Cours et tribunaux, les notaires, les licenciés de l'une des facultés de droit, des sciences, des lettres, chargés de l'enseignement de quelque une des matières appartenant à la faculté où ils ont pris leur licence ; les uns et les autres, après cinq ans d'exercice et de domicile réel dans la commune ;

Les anciens fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire jouissant d'une pension de retraite ;

Les employés des administrations civiles et militaires jouissant d'une pension de 600 fr. de retraite et au-dessus ;

Les anciens élèves de l'école polytechnique qui ont été, à leur sortie, déclarés admis ou admissibles dans les services publics, après deux ans de domicile réel dans la commune. Le séjour à titre de garnison n'attribue pas le domicile politique, qui ne peut même être acquis dans ce cas par des déclarations ordinaires, qu'autant qu'elles ont été faites avant l'entrée en garnison ;

Les officiers de terre et de mer jouissant d'une pension de retraite ;

Les citoyens appelés à voter aux élections des membres de la Chambre des Députés ou des conseils généraux des départements.

Toutes les personnes auxquelles leur qualité confère le droit électoral sont appelées en sus des électeurs censitaires ; mais lorsque l'une d'elles se trouve comprise sur la liste des plus imposés, c'est en cette dernière qualité qu'elle doit voter (1).

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 11 et 13.

469. L'âge fixé pour exercer le droit électoral a été abaissé comme le cens (1) : dans les autres élections il faut avoir vingt-cinq ans ; il suffit pour celle-ci d'avoir atteint la majorité ordinaire de vingt et un ans à la clôture de la liste. Enfin il n'est pas nécessaire d'être domicilié dans une commune pour avoir le droit de concourir à l'élection des conseillers municipaux, lorsque l'on est inscrit sur la liste des plus imposés ; bien plus, on peut être appelé à voter dans plusieurs communes, ce qui n'offre aucun inconvénient, et ce qui est d'ailleurs conforme à la nature des choses, puisqu'il est juste que l'on soit représenté partout où l'on a des intérêts ; mais le nombre des électeurs domiciliés dans la commune doit être au moins de 30, sauf le cas où il n'y aurait pas un nombre suffisant de citoyens payant une contribution personnelle (2).

470. Nous avons dit tout à l'heure que les électeurs municipaux étaient tous éligibles. Cette proposition cependant doit être entendue avec quelques modifications : la première résulte de la différence d'âge ; vingt et un ans ont paru suffisants pour l'électorat, et vingt-cinq ans nécessaires pour l'éligibilité ; les vingt-cinq ans doivent être accomplis au moment de l'élection. D'un autre côté, on a pensé qu'il y aurait des inconvénients à laisser introduire en trop grand nombre dans le conseil les personnes qui, étant domiciliées hors de la commune, ou ne puisant leur droit électoral que dans leur qualité, pourraient être moins bien pénétrées que les autres des intérêts de la loca-

(1) La loi ne parle que de l'âge des électeurs censitaires ; la règle qu'elle établit doit, à plus forte raison, s'appliquer aux autres, lorsqu'ils ont à 21 ans le titre qui leur confère le droit de voter.

(2) Loi du 21 mars 1831, art. 10, 12 et 15.

lité ou de la propriété. Les premières ne peuvent y entrer que pour un quart, et les secondes que pour un tiers (1).

On a aussi cru devoir interdire à certaines personnes l'entrée du conseil municipal. Ces personnes sont :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture. Ils représentent une autorité dont l'origine et le but diffèrent de l'autorité municipale ; il ne fallait pas remettre dans les mêmes mains le soin d'intérêts qui peuvent être opposés.

2° Les ministres des divers cultes, *en exercice dans la commune*. On a craint sans doute d'exposer aux conséquences des discussions animées que font naître quelquefois les intérêts locaux, des hommes revêtus, dans la commune, d'un ministère de paix et de conciliation : d'un autre côté, les communes peuvent avoir à supporter quelques-unes des dépenses relatives aux cultes, et il serait peu convenable que les ministres en exercice dans la commune votassent sur des points qui les intéressent si directement. Mais leur incapacité n'est que relative ; elle cesse hors de la commune où ils exercent leur ministère, et ils peuvent être nommés ailleurs, quand ils remplissent les conditions voulues par la loi (2).

3° Enfin ; tous ceux qui manient, comme comptables, les deniers de la commune, et les agents qu'elle

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 15, 16 et 17°. Les articles 15 et 16 doivent être combinés entre eux. Il n'est pas difficile d'établir les proportions qu'ils indiquent, quand le nombre des conseillers municipaux est divisible exactement par 3 ou par 4. Lorsqu'il y a des fractions, on doit les compter comme des unités au profit des électeurs domiciliés ou censitaires : ainsi, soit 21 conseillers à nommer, les $\frac{3}{4}$ de 21 étant de 15 $\frac{3}{4}$, il faudra 16 conseillers domiciliés dans la commune.

(2) Combin. art. 18 avec 6, § 2°.

salarie : les premiers, parce qu'ils doivent des comptes au conseil municipal; les seconds, parce qu'ils sont à son égard dans une position subordonnée. Les termes *agents salariés par la commune* laissent des doutes sur l'intention de la loi, et la discussion devant les Chambres n'est pas de nature à les dissiper; le mot *agent* semble indiquer un individu chargé d'une partie de l'administration communale, et ne pas comprendre les personnes qui reçoivent un traitement pour un service non administratif; tels sont les principaux et les professeurs des collèges communaux, les instituteurs salariés par la commune. En effet, l'article 6 déclare que ces fonctionnaires ne peuvent être maires; ce qu'il aurait été inutile de dire s'ils n'avaient pu faire partie du conseil municipal, puisque le maire doit nécessairement être choisi dans ce conseil. Cependant l'opinion du ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 11 août 1831, est que l'incapacité s'applique à tous les individus qui reçoivent un traitement sur les fonds de la commune : cette circonstance paraît être en effet la raison déterminante de la loi.

4°. La parenté et l'alliance établissant ordinairement une certaine communauté d'intérêts et de vues, on a décidé que les parents ou alliés au degré de père, de fils et de frère, ne pourraient être en même temps membres du même conseil municipal; mais une exception a été établie pour les communes qui ont moins de 500 âmes, parce que la prohibition aurait rendu chez elles la composition du conseil municipal très-difficile (1). Dans le cas où deux personnes qui ne peuvent faire partie du même conseil municipal ont été

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 18 et 20°.

nommées ensemble , par quelle considération doit être déterminée la préférence ? Quatre moyens de décider se présentent : 1° la priorité de nomination ; 2° la majorité des suffrages ; 3° le tirage au sort ; 4° l'âge. Le Conseil d'état a adopté le premier , par la raison que la nomination déjà faite de l'une des personnes rendait impossible et nulle celle de l'autre (1). Cette solution ne peut s'appliquer qu'au cas où les deux élections ont eu lieu dans des sections différentes qui ne se sont pas réunies le même jour , ou dans la même section , mais par des tours de scrutin séparés. Si elles ont été faites par le même scrutin , la préférence se déterminera par la majorité des suffrages (2). Mais dans tous les cas , si l'un des conseillers n'accepte pas son élection , la nomination de l'autre doit être maintenue (3).

471. Nous avons dit en parlant des listes dressées pour les élections législatives , qu'elles étaient permanentes , de telle sorte que non-seulement il ne leur était pas fait de modification d'une année à l'autre , mais encore qu'un électeur une fois inscrit ne pouvait en être retranché sans une décision que l'on était obligé de lui notifier. Cette seconde conséquence de la permanence ne peut s'appliquer aux listes d'électeurs municipaux , parce que la qualité d'électeur ne dérive pas ici d'un chiffre déterminé et constant de contributions ; elle appartient au contraire aux plus imposés , et seulement pour les contributions payées dans la commune ; l'élément de ces listes étant variable , il est nécessaire de les recomposer périodiquement. Tous

(1) Arrêts du Conseil des 23 avril et 23 nov. 1832. V. aussi circul. des 30 nov. 1831 et 27 nov. 1835.

(2) Arrêt du Conseil du 9 mars 1836.

(3) Arrêt du Conseil du 9 mars 1832.

les ans, au premier janvier, le maire dresse une double liste d'électeurs : la première, pour laquelle il se fait assister du percepteur et des commissaires répartiteurs, contient les noms des contribuables les plus imposés dans l'ordre décroissant de la quotité de leurs contributions, avec l'indication du chiffre de la population et l'énonciation de la quotité de l'impôt payé par chacun de ceux qui y sont portés; la seconde contient les noms des électeurs appelés à voter par leur qualité, avec l'indication des diplômes, inscriptions, domiciles, etc. Ces deux listes doivent être affichées le 8 janvier, et communiquées, au secrétariat de la commune, à tous les requérants. Pendant un mois les personnes omises peuvent réclamer leur inscription, et les électeurs inscrits sur les listes contester celles qu'ils prétendent avoir été faites indûment (1). La circulaire du 10 mai 1831 indique comme un moyen de remplir les vides qui peuvent se faire dans le nombre des électeurs, la confection d'une liste supplémentaire, dans laquelle on puise pour remplacer les individus décédés ou retranchés de la liste pour tout autre motif; mais ce remplacement ne peut avoir lieu après le 31 mars, époque de la clôture.

472. Les difficultés sont résolues d'abord par le maire, qui doit prononcer après avoir pris l'avis de trois conseillers municipaux délégués, et notifier sa décision aux parties intéressées, le tout dans le délai de huit jours. Les notifications peuvent être faites par le garde champêtre, l'appariteur de la commune, le maire lui-même ou son adjoint; elles sont remises à la résidence des parties domiciliées dans la commune,

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 32 à 42.

sinon à celle de leur fermier, locataire, ou de leur correspondant habituel. L'on a quinze jours pour appeler de cette décision devant le préfet qui, dans le délai d'un mois, doit prononcer en conseil de préfecture, et notifier sa décision. Le recours contre cette décision peut être porté devant le Conseil d'état (1).

Toutes les fois que la difficulté est relative soit à l'attribution des contributions, soit à la jouissance des droits civiques ou civils, soit au domicile réel ou politique, on doit se pourvoir devant le tribunal civil de l'arrondissement, qui statue en dernier ressort. Ce recours doit être formé dans les dix jours de la décision, avec notification de la demande tant au maire qu'aux parties intéressées. L'article 36 de la loi dit que le recours contre les décisions du maire se porte devant le préfet. La généralité des termes de cet article a fait croire que les questions relatives à la jouissance des droits civiques, au domicile, etc., devaient être décidées par le préfet avant d'être portées devant le tribunal de première instance ; cette opinion est même partagée par le ministre dans sa circulaire du 10 mai 1831, mais nous croyons qu'elle est erronée. En effet, l'art. 42 en déterminant les matières qui sont de la compétence des tribunaux, indique suffisamment que le recours devant le préfet n'existe que pour celles qu'il ne comprend pas dans son énumération ; on ne voit pas pourquoi il y aurait deux degrés de juridiction administrative dans une matière qui doit être définitivement jugée par l'autorité judiciaire ; il faut donc dans ces différents cas

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 35 et 36 ; arrêt du Conseil du 21 juin 1833. Il paraît résulter des termes de l'arrêt que le pourvoi aurait lieu par la voie contentieuse.

se pourvoir directement devant le tribunal civil : on courrait le risque , en s'adressant au préfet , de laisser passer le délai fixé , et alors on serait déchu de tout recours. C'est ce qui a été décidé par un arrêt de la Cour de cassation du 21 mai 1834. Tout ce qui a été dit sur les personnes qui peuvent se pourvoir , sur la manière dont la demande est instruite et jugée , sur l'exemption des droits , sur le pourvoi en cassation en matière d'élection de députés , reçoit ici son application.

Le maire doit rectifier la liste , sur la notification des décisions intervenues , jusqu'à la clôture qui a lieu le 31 mars. Tous les individus inscrits sont appelés à voter en cas d'élection , excepté ceux qui ont été privés des droits civiques par un jugement. Nous pensons , par application du principe posé en matière d'élection de députés , que l'on doit admettre ceux qui ont obtenu leur inscription par un jugement , et ceux dont la radiation , ayant été prononcée par le maire ou par le préfet , a été l'objet d'un pourvoi non encore jugé (1). Cependant l'application de ces principes offre des difficultés assez sérieuses , parce qu'ici le nombre des électeurs est déterminé par la loi ; de telle sorte que , si l'on ne compte pas ceux qui sont en instance au jour de la clôture , et qu'ils se présentent ensuite avec un jugement ordonnant leur inscription , la liste sera trop nombreuse ; si on les compte , et que le tribunal décide qu'ils ne sont pas électeurs , un nombre égal des plus imposés aura été exclu mal à propos. Le seul moyen de résoudre cette difficulté serait de placer provisoirement à la suite de la liste autant de plus imposés qu'il y a de réclamants ; on

(1) Loi du 21 mars 1831 , art. 32 à 42 '.

pourrait alors, lorsqu'un jugement aurait donné gain de cause à un électeur, le replacer sur la liste en faisant sortir le dernier inscrit. C'est ce qui se pratique à l'occasion de la liste du recrutement, quand il y a des jeunes gens dont les réclamations ne sont pas jugées au moment où elle doit être close (1). Mais la lettre de l'art. 40 paraît résister à cette interprétation.

473. La convocation des assemblées électorales est faite par le préfet, dans les cas :

1° De renouvellement intégral du conseil municipal, par suite de dissolution ; elle a lieu alors dans les trois mois ;

2° De renouvellement triennal par moitié ;

3° D'annulation d'une ou de plusieurs élections, elle doit alors se faire dans le délai de 15 jours ;

4° Lorsque dans l'intervalle des élections triennales, des vacances ont réduit le conseil aux trois quarts de ses membres (2).

Les vacances peuvent provenir de décès ;

De perte de droits civils ;

De démission.

La démission est présumée lorsqu'un membre a manqué à trois convocations consécutives sans motifs reconnus légitimes par le conseil ; elle est alors déclarée par le préfet (3). Les arrêtés du préfet qui portent convocation des assemblées électorales, qui déterminent le nombre des membres que chaque

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 26^o.

(2) L'article 22 de la loi a pour but de rendre la convocation obligatoire quand le conseil est réduit aux trois quarts de ses membres ; mais il ne défend pas de le compléter avant qu'il soit réduit à ce nombre ; c'est au préfet à juger de la convenance de cette mesure. (Circul. du minist. de l'intérieur du 22 avr. 1837, n^o C.)

(3) Loi du 21 mars 1831, art. 17, 22, 26, 27 et 52^o.

section doit élire , et qui statuent sur les questions de validité du tirage au sort pour la désignation de la moitié sortante du conseil municipal , étant des conséquences du pouvoir exécutif qui lui est confié , ne sont pas déferés au Conseil d'état par la voie contentieuse , mais au ministre de l'intérieur (1).

474. Dans les communes qui ont plus de 2,500 âmes , les électeurs municipaux sont divisés en sections , qui nomment chacune un nombre égal de conseillers , à moins que le nombre total ne soit pas divisible par celui des sections. Dans ce cas , les premières , suivant l'ordre des numéros , nomment un conseiller de plus que les autres. L'ordre des numéros a été pour la première fois tiré au sort ; à chaque élection nouvelle , la section qui avait le premier prend le dernier (2). La présidence des différentes sections est attribuée au maire , aux adjoints dans l'ordre de leur nomination , et aux conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (3). Les quatre scrutateurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents sachant écrire ; le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire. Le président a seul la police de l'assemblée , laquelle ne doit s'occuper que d'élections ; le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations électorales. Chaque électeur prête serment avant de déposer son vote , qui a lieu *au scrutin de liste* , c'est-à-dire au moyen de bulletins qui contiennent autant de noms qu'il y a de

(1) Arrêts du Conseil des 10 juin 1835 et 6 avril 1836.

(2) Quand il y a lieu à remplacer un conseiller municipal , ce remplacement est effectué par la section qui a fait la nomination.

(3) Le président de la section n'a le droit de voter qu'autant qu'il fait partie des électeurs de cette section , et en cette qualité seulement , la loi du 21 mars 1831 ne lui donnant pas le droit de suffrage en sa qualité de président. (Arrêt du Conseil du 28 mai 1835 ; circul. du 5 mai 1837.)

nominations à faire. Quand il y a plus de noms que de places à donner, les derniers sont rayés. La majorité absolue est nécessaire au premier tour de scrutin ; la majorité relative suffit au second (1). Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour (2) ; mais il faut que chaque scrutin reste ouvert au moins pendant trois heures, en présence de trois membres du bureau (3).

475. Tout membre de l'assemblée a le droit d'arguer les opérations de nullité ; si sa réclamation n'a point été consignée au procès-verbal, il doit la déposer, dans le délai de 5 jours, au secrétariat de la mairie, où il lui en est donné récépissé. Indépendamment des réclamations, le préfet, auquel les procès-verbaux sont adressés par le sous-préfet, doit déférer au conseil de préfecture le jugement des nullités qu'il croit voir dans les opérations, et cela dans le délai de 15 jours de la réception du procès-verbal. Il ne peut être procédé à l'installation du conseil municipal qu'après la décision du conseil de préfecture ; si le conseil ne prononce pas dans le délai d'un mois, l'urgence du service ne permettant pas d'attendre plus longtemps, le conseil est installé. Mais le préfet ou les tiers qui ont réclamé en temps utile peuvent se pourvoir au Conseil d'état pour faire réformer l'arrêté tardif du conseil de préfecture (4), ou pour

(1) La circulaire du 11 août 1831 porte que si le nombre des suffrages est impair, la moitié plus un se compte en prenant la moitié du nombre pair immédiatement inférieur et l'augmentant d'une unité ; par exemple, 38 sur 75 ; 45 sur 89.

(2) Des arrêts du Conseil ont décidé que le second tour de scrutin pouvait avoir lieu plusieurs jours après le premier, parce que la loi n'a pas déterminé de délai de rigueur. V. notamment arrêts des 21 oct. 1835, 7 juin 1836.

(3) Comb. art. 43, 44, 45, 46, 47, 48 et 49.

(4) Loi du 21 mars 1831, art. 50, 51, 52 ; arrêt du Cons. du 18 fév. 1836.

y suppléer s'il n'a pas été rendu ; sinon , dit M. de Cormenin , il dépendrait du conseil de préfecture , en ne statuant pas dans les délais , de rendre nuls l'effet des réclamations et la volonté de la loi.

La loi du 21 mars 1831 ne parle pas du pourvoi devant le Conseil d'état contre les décisions du conseil de préfecture ; il paraît même résulter de son esprit que ces décisions doivent être sans recours : en effet elle reconnaît partout l'urgence de la matière , et fixe en conséquence des délais abrégés ; elle veut que les tribunaux d'arrondissement prononcent sans appel sur les questions qui sont de leur ressort , et n'autorise que le pourvoi en cassation. Cependant le Conseil d'état a reconnu sa compétence , en se fondant sur ce que le recours est de droit commun contre les décisions du conseil de préfecture , et que la loi du 21 mars 1831 ne contient aucune dérogation à ce principe (1). Mais le Conseil d'état repousse les moyens de nullité qui n'auraient pas été proposés d'abord devant le conseil de préfecture (2).

D'après le règlement du 22 juillet 1806 , relatif à la procédure devant le Conseil d'état , l'appel doit être interjeté dans les trois mois , qui ne courent qu'à partir de la signification de l'arrêté du conseil de préfecture. Cependant le Conseil d'état a décidé , dans un grand nombre de cas , qu'il n'est pas nécessaire que les arrêtés des conseils de préfecture en matière d'élections municipales soient signifiés , et que le délai court à partir du moment où une partie en a eu connaissance ; ce qui s'applique même au pourvoi formé par

(1) Arrêt du Conseil du 3 mai 1833. Voir *Questions de droit administr.* 4^e édit. t. 3, pag. 9 , en note.

(2) Arrêt du 18 févr. 1836.

le ministre ou par le préfet (1). On n'admet point de tierce opposition contre l'arrêté du conseil de préfecture, à cause de l'urgence (2). Mais les citoyens dont l'élection a été annulée par une ordonnance, lors de laquelle ils n'ont pas été appelés, sont recevables à y former tierce opposition (3). Les recours en cette matière sont formés sans frais et sans qu'il soit nécessaire de constituer un avocat. Les parties peuvent adresser leurs requêtes directement au secrétariat général du Conseil d'état (4).

Les réclamations fondées sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus sont portées devant le tribunal civil de l'arrondissement, qui prononce en dernier ressort, dans les formes dont nous avons déjà parlé au n° 472.

476. Il nous semble utile de signaler, en terminant cette matière, quelques défauts d'harmonie qui existent dans notre système électoral, composé de lois votées dans différentes sessions, et souvent sous l'influence d'idées contraires.

Les anciennes lois relatives aux élections de députés exigeaient la *possession annale* des biens qui conféraient le cens électoral et celui d'éligibilité. Aujourd'hui, d'après la loi du 19 avril 1831, art. 7 et 59, il suffit d'avoir été en possession à l'époque de la révision des listes électorales, pour être électeur ou éligible. La loi du 22 juin 1833, relative aux élections des membres des conseils généraux et d'arrondissement, exige cependant la possession annale pour l'éligibilité à l'un ou à l'autre de ces conseils, art. 4

(1) V. notamment arrêts du Conseil des 16 août, 24 oct. et 16 novem. 1832, 10 sept. 1835 et 27 févr. 1836.

(2) Arrêts du Conseil des 17 janv. 1833 et 6 mai 1836.

(3) Arrêt du Conseil du 3 mai 1833.

(4) Arrêts du 22 juill. 1835 et du 10 sept. 1835.

et 23. On ne voit pas pourquoi ce système, repoussé par la première loi, a été admis par la seconde.

L'art. 23 de la loi du 22 juin 1833¹ rend éligibles aux conseils d'arrondissement tous les citoyens âgés de 25 ans, qui paient *cent cinquante francs* de contributions directes dans le département. Or il est possible, d'après l'art. 4 de la même loi, qu'un citoyen qui est dans ce cas n'ait pas même le droit de voter comme électeur pour la composition de ces conseils; ce qui arrivera s'il n'est pas porté sur la liste des électeurs de députés, c'est-à-dire s'il ne paie pas *deux cents francs de contribution*, et s'il n'est pas juré. Si, d'après l'art. 23, il est *éligible*, il faut décider qu'il doit être aussi porté sur les listes des électeurs pour cette élection seulement, ce qui n'a pas lieu dans la pratique.

Enfin, en abaissant l'âge électoral à 25 ans, et en appelant les jurés aux élections de département et d'arrondissement, on a laissé subsister l'art. 384 du Code d'instruction criminelle, d'après lequel les jurés doivent être âgés de plus de 30 ans. Il en résulte qu'on établit, au profit de certains individus, une présomption de capacité qui est démentie à l'instant par l'exigence d'un âge plus avancé. Ce sont au reste des imperfections qu'il serait bien facile de faire disparaître.

CHAPITRE IV.

ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES ET MUNICIPALES DU DÉPARTEMENT
DE LA SEINE.

SOMMAIRE.

477. *Organisation spéciale du département de la Seine.*

478. *Electeurs des membres du conseil général.*

479. *Conseils d'arrondissement de Sceaux et de Saint-Denis.*

480. *Corps municipal et conseil municipal de Paris.*

481. *Les électeurs qui ont leur domicile réel à Paris, et leur domicile politique dans un autre département, peuvent-ils voter dans ce dernier pour l'élection des membres du conseil général?*

477. Les règles ordinaires sur l'organisation départementale et municipale ne s'appliquent pas à Paris, dont la position exceptionnelle a nécessité une législation particulière. La ville de Paris ne forme qu'une seule commune; elle est subdivisée cependant en 12 *arrondissements*, à la tête de chacun desquels sont un maire et deux adjoints; mais ces magistrats n'ont presque aucune attribution de police, aucune action directe dans l'administration de la commune, et ils n'exercent qu'une très-petite partie des attributions municipales, lesquelles reposent sur la tête du préfet (1). Le département de la Seine a deux arrondissements, ceux de Sceaux et de St-Denis, administrés par des sous-préfets et des maires d'après le droit commun.

Des exceptions plus importantes ont été faites par la loi du 20 avril 1834, relative à l'organisation du conseil général, des conseils d'arrondissements de la Seine et du conseil municipal de Paris. On a pensé que les principes établis par les lois des 22 juin 1833 et 21 mars 1834 pour le reste de la France, ne pourraient sans danger s'appliquer à la capitale; que ses intérêts particuliers, que ceux de la France tout entière sur laquelle elle exerce une si grande influence, demandaient une restriction dans le nombre des per-

(1) Loi du 28 plu. an viii, art. 46^r.

sonnes appelées à exercer les droits électoraux pour la nomination des membres des divers conseils administratifs. Ainsi le principe d'élection a été conservé, son application seule est modifiée. D'un autre côté, Paris n'est pas une commune ordinaire; il tient aussi de l'arrondissement, puisqu'il constitue la partie la plus considérable du département de la Seine, et il est peu de départements aussi importants par leur population et leurs richesses. Voici quelles sont les modifications apportées par la loi du 20 avril 1834 à celle du 22 juin 1833, qui est applicable dans toutes les dispositions auxquelles il n'a point été dérogé (1).

478. Il y a pour le département de la Seine un conseil général composé de quarante-quatre membres; chacun des douze arrondissements de Paris en nomme trois qui doivent être domiciliés à Paris, et chacun des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis en nomme quatre. Les élections sont faites dans chaque arrondissement par des assemblées électorales convoquées par le préfet de la Seine, et composées :

De tous les électeurs de députés ;

Des officiers de terre et de mer en retraite, jouissant d'une pension de 4,200 fr. au moins, et ayant depuis trois ans au moins leur domicile réel dans le département de la Seine ;

Des membres des Cours, des tribunaux de première instance et de commerce siégeant à Paris ;

Des membres de l'Institut et autres sociétés savantes instituées par une loi ;

Des avocats aux Conseils du Roi et à la Cour de cassation, des notaires et des avoués, après trois ans d'exercice dans le département de la Seine ;

Des docteurs et licenciés en droit inscrits depuis

(1) Loi du 20 avril 1834, art. 10^o.

dix ans sur le tableau des avocats près les Cours et les tribunaux dans le département de la Seine ;

Des professeurs au Collège de France, au Muséum d'histoire naturelle , à l'École Polytechnique ; des docteurs et licenciés d'une ou de plusieurs des facultés de droit , de médecine, des sciences et des lettres, titulaires des chaires d'enseignement supérieur ou secondaire dans les écoles de l'État situées dans le département de la Seine ;

Des docteurs en médecine , après un exercice de dix années consécutives dans la ville de Paris, dûment constaté par le paiement ou par l'exemption régulière du droit de patente (1).

Les électeurs ayant leur domicile réel à Paris, qui ont élu dans un autre département leur domicile politique , sont cependant portés sur la liste des électeurs du département de la Seine. C'est tout le contraire à l'égard des électeurs qui ont leur domicile réel ailleurs qu'à Paris ; ils ne peuvent voter au lieu de leur domicile réel , quand il est distinct du domicile politique , qu'autant qu'ils ont fait les déclarations prescrites par l'art. 29 de la loi du 22 juin 1833 (2).

479. Il n'y a de conseils d'arrondissement que pour les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis ; les membres en sont nommés, dans chaque canton, par des assemblées électorales composées de tous les électeurs indiqués ci-dessus, qui sont domiciliés dans le canton. Il n'y a point de conseil d'arrondissement pour Paris (3).

(1) Loi du 20 avril 1834, art. 1, 2 et 3°. Les conditions d'éligibilité sont réglées par la loi du 22 juin 1833°.

(2) Loi du 20 avril 1834, art. 3, n° 2°. V. pour la confection des listes, la forme du scrutin, la tenue des assemblées électorales, les art. 4, 5, 6 et 7 de la loi du 20 avril 1834°.

(3) *Id.* art. 8, 9 et 10°.

480. Les corps municipaux dans les arrondissements de Sceaux et de St-Denis sont organisés conformément au droit commun, d'après la loi du 21 mars 1834. Le corps municipal de Paris se compose, du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, adjoints et conseillers élus par la ville de Paris. Il y a dans chaque arrondissement un maire et deux adjoints, nommés par le Roi sur une liste de douze candidats présentés par les électeurs de l'arrondissement. Ils sont nommés pour trois ans, et toujours révocables. Les conseillers municipaux sont les trente-six membres nommés par les douze arrondissements pour faire partie du conseil général : de telle sorte que ces membres font partie à la fois du conseil général et du conseil municipal; ils constituent le conseil général avec les membres élus par les arrondissements de Sceaux et de St-Denis, et ils constituent le conseil municipal avec les deux préfets, les maires et les adjoints.

481. Il résulte de cette organisation une difficulté relative aux électeurs qui ont leur domicile réel à Paris et leur domicile politique dans un département autre que celui de la Seine. Nous avons vu que ces électeurs votaient à Paris pour la composition du conseil de département : or il est de principe qu'on ne peut coopérer à la formation de deux conseils généraux ; par conséquent ils ne pourraient voter dans le département où est situé leur domicile politique après avoir voté à Paris. Cette conséquence serait incontestable si les membres du conseil général de Paris ne composaient pas aussi le conseil municipal ; or on peut voter pour la formation du conseil municipal du lieu de son domicile réel, et aller voter ensuite pour la composition du conseil général du département où

l'on a élu son domicile politique. Après une longue discussion, la Chambre a résolu la difficulté en ce sens que les électeurs dont nous parlons seraient censés n'avoir exercé à Paris que le droit de vote municipal, ce qui ne les empêcherait pas d'exercer leur droit de vote départemental dans le lieu de leur domicile politique. C'est ce que la commission de la Chambre a voulu exprimer à la fin du § 2 de l'art. 3, en appelant à voter les électeurs qui, ayant leur domicile réel à Paris, ne sont pas portés sur les listes électorales du département de la Seine, parce qu'ils ont leur domicile politique dans un autre département, où ils exercent *et continueront d'exercer tous leurs droits d'électeurs, conformément aux lois existantes*. Les explications données par le rapporteur de la commission ne laissent aucun doute sur les intentions de la Chambre. Mais il faut bien observer que tout ce que nous venons de dire ne s'applique qu'aux électeurs qui ont leur domicile réel à Paris, et non à ceux dont le domicile réel est dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, parce que les communes de ces arrondissements ont des conseils municipaux organisés d'après le droit commun (1).

(1) Il faut remarquer que les maires de Paris font partie du *corps municipal* (art. 11), quoiqu'ils ne fassent pas partie du *conseil municipal* (art. 14). Nous ne croyons pas devoir entrer dans de plus grands détails pour éviter des répétitions fastidieuses; le texte de la loi du 20 avril 1834, que l'on trouve à l'Appendice, suffit, avec les développements que nous avons donnés dans les deux chapitres précédents, pour l'intelligence de cette législation exceptionnelle.

TITRE IV.

DES CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Les charges imposées sur les personnes sont celles :

- 1° Du jury ;
- 2° Du logement des gens de guerre ;
- 3° Des prestations en nature relatives aux chemins vicinaux ;
- 4° Du service militaire dans l'armée active de terre ou de mer ;
- 5° Du service de la garde nationale.

Les fonctions de juré sont rangées, par l'article 42 du Code pénal, parmi les *droits civils* ; nous les plaçons au contraire au nombre des *obligations* du citoyen, et nous nous fondons pour cela sur l'article 396 du Code d'instruction criminelle, qui condamne à une forte amende le juré qui, ne s'étant pas rendu à son poste, ne produit pas d'excuses valables. On est toujours libre d'exercer ou de ne pas exercer un *droit* : toutes les fois qu'il y a *contrainte*, il y a *obligation*. Le citoyen qui dépose son vote dans l'urne électorale jouit d'un droit, mais le juré qui siège à la Cour d'assises accomplit un devoir.

L'institution du jury a été appliquée à l'évaluation de l'indemnité due aux propriétaires en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les jurés qui ne se présentent pas et ne donnent pas d'excuses va-

lables, sont punis d'une amende de 100 à 300 fr. (1).

Un jury de révision statue sur les réclamations élevées à l'occasion du recensement de la garde nationale (2).

Un jury assermenté, composé de cinq négociants pris dans la classe des fabricants et manufacturiers les plus connus, prononce sur la nature des marchandises saisies par la douane (3).

Nous avons parlé (n° 444) de la confection des listes du jury dont le préfet est chargé ; c'est le seul rapport que cette matière, qui tient au droit criminel, ait avec le droit administratif. En traitant de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de la garde nationale et des douanes, nous parlerons des jurys spéciaux qui se rattachent à ces matières.

Ce qui est relatif au logement des gens de guerre n'est pas de nature à former un chapitre, et trouvera sa place dans le droit communal. Les prestations en nature pour la confection des chemins vicinaux ne peuvent être séparées de l'explication des principes de la loi nouvelle sur la vicinalité. Il ne nous reste donc à développer sous ce titre que les obligations résultant du service militaire dans l'armée active et dans la garde nationale. Ce sera l'objet de deux chapitres.

CHAPITRE PREMIER.

DU SERVICE MILITAIRE DANS LES ARMÉES ACTIVES.

Ce chapitre sera divisé en quatre sections.

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 29, 30, 31, 32 et 34.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 23, 24, 25 et 26.

(3) Loi du 28 avril 1816, art. 63.

Dans la première, il sera traité du service militaire et des personnes qui en sont tenues ;

Dans la seconde, des opérations du recrutement et de la révision ;

Dans la troisième, des engagements, rengagements, remplacements et substitutions de numéros ;

Dans la quatrième, de l'inscription maritime.

SECTION I^{re}. — DU SERVICE MILITAIRE ET DES PERSONNES QUI EN SONT TENUES.

SOMMAIRE.

482. *En quoi consiste l'obligation du service militaire.*

483. *Sur quelles personnes porte cette obligation.*

484. *Les étrangers ne peuvent servir dans les armées françaises.*

485. *Français déclarés indignes de servir.*

486. *Individus exemptés du service.*

487. *Individus dispensés du service.*

482. La défense du pays est un des premiers devoirs du citoyen ; c'est une obligation qui pèse également sur tous, bien que quelques-uns seulement soient appelés à la remplir. Avant la révolution de 1789, les armées se complétaient ou par des enrôlements volontaires qui amenaient souvent dans ses rangs la lie de la population, ou par le tirage à la milice qui, ne portant pas également sur toute la France, dépeuplait les campagnes et épargnait les villes. D'un autre côté, les avantages du service militaire étaient réservés à la noblesse, à laquelle appartenait de plein droit la presque totalité des places d'officiers. Lorsque, pendant le cours de la révolution, la coalition étrangère menaçait la France, de toutes parts les citoyens en âge de porter les armes volèrent à la défense du territoire. Pendant les longues

guerres qui illustrèrent la République et l'Empire, *la réquisition* d'abord, ensuite *la conscription*, appelèrent sous les drapeaux des milliers de soldats. Les besoins sans cesse renaissants des armées de l'Empire épuisèrent la population; des mesures vexatoires et souvent injustes et illégales rendirent odieuses les lois de l'époque. Aussi l'une des premières promesses de la Restauration fut *d'abolir la conscription*. On avait espéré que les engagements volontaires suffiraient pour former et entretenir une armée; mais on fut bientôt obligé de recourir à un mode d'appel régulier, qui fut organisé, sous le nom de *recrutement*, par la loi du 10 mars 1818. La plupart des dispositions de cette loi, qui a pour base l'égalité dans les charges, un temps de service limité, l'avancement réglé par la loi, ont été adoptées par la loi du 21 mars 1832, aujourd'hui en vigueur, et dont nous allons faire connaître l'ensemble.

L'obligation du service militaire consiste aujourd'hui à être, pendant sept années, à la disposition du ministre de la guerre ou du ministre de la marine (1); à obéir à tous les ordres qui sont donnés par les chefs militaires pour le bien du service, et à exposer sa vie, s'il le faut, pour le salut de l'État. Pendant ce temps, les citoyens sont soumis à une législation exceptionnelle, nécessaire pour le maintien de la discipline (2). Les soldats, à l'expiration des sept années, reçoivent leur congé définitif, savoir : le 31 décembre, si l'on est en temps de paix; et lorsque le corps du

(1) La loi est en effet relative au recrutement de l'armée de mer, comme à celui de l'armée de terre. (*V.* art. 4 et 32^o.)

(2) *V.* lois des 13 brum., 4 fruct. an v, 18 vendém. an vi, sur les conseils de guerre.

contingent qui doit les remplacer est arrivé à l'armée, si l'on est en temps de guerre (1).

483. L'obligation du service militaire est imposée à tous les Français qui ont atteint l'âge de 20 ans; mais comme la présence de tant d'hommes sous les drapeaux occasionnerait d'énormes dépenses, et priverait l'industrie et l'agriculture de travailleurs utiles, on n'appelle au service actif que le nombre d'hommes reconnu nécessaire aux besoins du moment. C'est une loi qui fixe chaque année ce contingent (2). Le sort désigne, parmi tous les individus qui ont atteint l'âge fixé par la loi du recrutement, ceux qui seront astreints au service actif; le contingent est divisé d'après l'ordre des numéros du tirage en deux classes, composées : la première, de ceux qui devront être mis en activité; la seconde, de ceux qui seront laissés dans leurs foyers comme *réserve*, jusqu'à ce qu'une ordonnance royale les mette en activité (3). Des moyens coercitifs sont employés contre ceux qui refusent d'obéir à l'appel; et aucun citoyen, avant l'âge de trente ans accomplis, ne doit être admis à un emploi public, s'il ne justifie qu'il a satisfait aux obligations imposées par la loi du recrutement (4).

484. La présence d'étrangers dans nos armées, soit individuellement, soit en corps, a été prohibée par la loi, parce qu'il ne faut pas confier la défense du pays à des hommes qui peuvent avoir des intérêts contraires au sien (5). Cependant une loi du 9 mars

(1) Loi du 2 mai 1817, art. 30^r. Le service militaire compte à partir du 1^{er} janvier de l'année où les soldats ont été inscrits sur les registres-matricules de l'armée.

(2) Loi du 11 oct. 1830.

(3) Loi du 21 mars 1832, art. 3 et 29^r.

(4) *Id.* art. 39 et 48^r.

(5) *Id.* art. 2^r; Charte const. art. 13^r.

1831, qui n'est point abrogée par la loi actuelle, admet deux exceptions, avec toutes les précautions qui peuvent les rendre sans danger. Cette loi, pour utiliser les déserteurs étrangers qui viennent chercher un refuge en France, autorise la formation d'une légion étrangère dans l'intérieur du royaume, mais sous la condition qu'elle ne pourra être employée que hors du territoire continental de la France. L'article 2 porte que les généraux en chef commandant les pays occupés par les armées françaises, hors du territoire continental, peuvent être autorisés à former des corps militaires composés d'indigènes et d'étrangers (1).

Il résulte de la prohibition prononcée par l'article 2 de la loi, que des étrangers domiciliés en France, même avec l'autorisation du Roi, qui y jouissent en conséquence de tous les droits civils, qui en un mot profitent de tous les avantages de la société, ne sont point assujétis à la plus lourde des charges qu'elle impose (2). Cette conséquence avait frappé plusieurs députés qui signalèrent les inconvénients qu'elle produirait, dans les villes frontières surtout, où habitent beaucoup de familles étrangères qui ne se sont pas fait naturaliser. Plusieurs amendements ont été proposés; mais aucun n'ayant paru concordant avec le principe posé par la loi et avec les dispositions du Code civil sur la naturalisation, tous ont été rejetés. Il a seulement été décidé que les étrangers nés en France, qui, usant

(1) C'est en vertu de cette loi que l'ordonnance du 21 mars 1831 a créé en Afrique un corps de zouaves et de chasseurs algériens.

(2) L'étranger dont la qualité est contestée doit assigner le préfet devant les tribunaux ordinaires pour faire prononcer sur son état; il doit le faire avant la clôture de la liste de révision, sinon il pourrait être obligé de servir dans le cas où le tirage l'aurait désigné, parce que la décision du conseil de révision n'est soumise à aucun recours. Loi du 21 mars 1832, art. 25 et 26; arrêt de la Cour royale de Bastia du 8 mai 1833.

du bénéfice de l'article 9 du Code civil, réclameraient la qualité de Français dans l'année de leur majorité, seraient immédiatement soumis aux obligations de la loi du recrutement. On doit, par analogie, appliquer cette décision aux individus nés en pays étrangers de parents français ayant cessé de l'être, qui ont le droit, aux termes de l'article 10 du Code civil, de réclamer la qualité de Français; mais, comme ils peuvent faire cette réclamation à quelque époque de leur vie que ce soit, il doit nécessairement arriver un moment où ils sont dispensés du service militaire : ce moment est celui où ils ont atteint l'âge de trente ans, puisque, d'après l'article 9 de la loi, les jeunes gens dont on découvre l'omission sur les tableaux du recensement ne peuvent y être portés qu'autant qu'ils n'ont pas trente ans accomplis. De ce que les étrangers, même nés en France, ne sont point assujétis à la loi du recrutement, il résulte qu'ils ne doivent point être comptés pour la supputation du contingent du canton dans lequel ils habitent.

485. La règle que tous les Français peuvent être appelés sous les drapeaux n'est point une règle sans exception : les uns sont *exclus* de l'armée comme *indignes* d'en faire partie; les autres sont *exemptés*; d'autres enfin sont *dispensés* du service militaire.

L'indignité résulte d'une condamnation à une peine afflictive ou infamante, perpétuelle ou non, et d'une condamnation à une peine correctionnelle de deux années au moins, quand elle est accompagnée de la mise en surveillance de la haute police, et de l'interdiction complète des droits civiques, civils et de famille (Code pénal, 6, 7, 8) (1). Lorsqu'un jeune

(1) Loi du 24 mars 1832, art. 2°.

homme subit, au moment où il est appelé au tirage, un emprisonnement correctionnel n'emportant pas l'exclusion, ses parents ou le maire doivent tirer au sort pour lui, comme le permet l'art. 42 de la loi; et, à l'expiration de sa peine, quand même il serait encore sous la surveillance de la haute police, il est dirigé sur un des corps de l'armée. Il faut décider que, dans ce cas, le temps qu'il aura passé en prison ne sera pas compté en déduction du temps de service exigé de lui par la loi; il ne peut, en effet, profiter de son délit pour s'en faire une cause d'exemption temporaire (1).

486. Les *exemptions* sont fondées sur des *incapacités physiques*, sur des *raisons d'humanité*, ou sur la justice distributive.

Les *incapacités physiques* sont le défaut de taille, et des infirmités graves. Les jeunes gens qui n'ont point la taille de 1 mètre 56 centimètres sont exemptés, sur une vérification toujours très-facile à faire. Les infirmités doivent être reconnues par le conseil de révision, après l'examen des gens de l'art (2).

L'exemption est accordée par motif d'humanité :

1° *A l'aîné d'orphelins de père et de mère* ; c'est en effet le soutien de ses frères et sœurs. On entend par *orphelins*, même les enfants qui auraient encore leurs grands-pères et leurs grand'mères. Dans les classes indigentes, en faveur desquelles cette exemption est surtout établie, l'existence des aïeuls est, pour les petits-enfants qui ont perdu leurs père et mère, une charge de plus. Quand l'orphelin n'a ni frère ni sœur, ou quand il a des sœurs toutes plus âgées que lui, il ne doit point être exempté. La loi, en se servant du mot *aîné*, suppose qu'il n'est pas seul, et qu'il y a d'autres

(1) Arg. de l'art. 42 de la loi du 21 mars 1832.

(2) Loi du 21 mars 1831, art. 13 et 16.

enfants plus jeunes que lui ; il en est de même quand ses frères et sœurs sont utérins ou consanguins, et qu'ils ont encore leur père ou leur mère.

2° *Au fils unique ou à l'ainé des fils d'une femme actuellement veuve, ou d'un père aveugle, ou qui est entré dans sa soixante-dixième année ;* s'il n'y a pas de fils, l'exemption peut profiter au petit-fils unique ou à l'ainé des petits-fils, mais seulement quand il n'y a pas de gendre qui puisse être le soutien de la femme veuve et du père septuagénaire. Par les mots *actuellement veuve*, la loi exprime suffisamment que l'exemption ne doit pas être accordée à la femme remariée, qui trouve pour elle et pour sa famille un soutien dans son second mari. Il faut observer que l'exemption existe, que le père aveugle ou septuagénaire soit veuf ou non, son existence ne faisant qu'aggraver la position de la femme. Si une femme veuve a des enfants de plusieurs lits, elle ne peut réclamer l'exemption pour l'ainé de chaque lit ; tous ces enfants ne forment en effet, par rapport à elle, qu'une seule famille, et le but de la loi est rempli quand l'ainé lui est conservé. Si, dans les deux cas précédents, l'enfant qui a droit de profiter de l'exemption est aveugle, ou atteint d'une autre infirmité incurable qui le rende impotent, il est juste que l'exemption profite au frère puiné (1).

On avait demandé, dans la discussion, que les deux causes d'exemption dont nous venons de parler ne fussent applicables qu'aux individus pauvres, et dont le travail est nécessaire au soutien de leur famille. Cette restriction, qui est tout-à-fait dans l'esprit de la loi, n'a point été adoptée, parce qu'on a pensé que le mode de justification serait sujet à de grands inconvé-

(1) Circul. du 30 mars 1832. Mais il faut que l'infirmité de cet enfant soit constatée par le conseil de révision. Circul. min. du 21 mars 1832.

nients , et que mieux valait , après tout , l'inégalité qui pourrait quelquefois résulter de l'application d'une règle uniforme , que celle produite par les jugements toujours variables et incertains des hommes. Mais , d'après les circulaires ministérielles , les jeunes soldats nécessaires à leurs familles peuvent être laissés dans leurs foyers , dans la proportion de 10 sur mille. Les demandes sont remises au préfet qui les transmet au ministre , avec les renseignements nécessaires et les pièces à l'appui (1).

Les causes d'exemption sont de droit étroit , et ne peuvent être étendues d'un cas à un autre : ainsi le fils d'un père paralytique qui n'a pas 70 ans ne peut être exempté ; ainsi encore le fils unique d'une femme dont le mari a disparu et a été déclaré absent n'est pas exempté. La même solution s'applique , à plus forte raison , au cas beaucoup moins favorable où le père est *mort civilement*.

L'exemption est motivée sur la justice distributive , quand , dans la même famille , un des enfants est déjà *appelé* au service. Il ne serait pas juste que la charge du service militaire tombât en même temps sur tous les enfants mâles de la même famille ; aussi quand deux frères , appelés dans le même tirage , sont *tous deux désignés par le sort* , l'aîné est exempté , à moins que le plus jeune ne soit déclaré impropre au service. Entre deux frères jumaux , l'exemption appartient au premier né , si ce fait a été constaté , sinon à celui qui a le numéro le plus élevé.

L'exemption appartient aussi , par la même raison , à celui qui a *un frère sous les drapeaux* , ou dont un frère est *mort en activité de service* , ou a été *réformé*

(1) Circul. des 25 juin 1834 et 12 août 1837.

ou *admis à la retraite* pour blessures reçues dans un service commandé, ou infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer (1).

Sous la loi de 1818, on décidait que l'individu qui était sous les drapeaux à titre de remplaçant procurait l'exemption à son frère. Des réclamations se sont élevées contre cette interprétation qui donnait à une spéculation les mêmes effets qu'au service désintéressé. La loi nouvelle contient une disposition qui consacre ces réclamations; cependant il a été formellement reconnu, dans la discussion, que, si le remplaçant n'exempte plus son frère par cela seul qu'il est sous les drapeaux, il l'exempte lorsqu'il est mort en activité de service, ou qu'il a été réformé ou admis à la retraite pour blessures ou infirmités résultant du service (2).

On considère comme *étant sous les drapeaux*, et procurant l'exemption, à leurs frères : les militaires en congé même illimité; ceux qui font partie de la réserve, quand même ils n'auraient point encore *passé sous le drapeau*, suivant l'expression militaire; les jeunes gens laissés dans leur famille comme en étant le soutien (n° 481); mais dans ce cas ils cessent de jouir du bénéfice qu'on leur accordait, et ils doivent être mis en activité, puisqu'il y a dans la famille un frère qui est en état de les remplacer. Les jeunes gens qui, ayant été compris mal à propos dans le contingent, ont reçu un congé qui les autorise à rester dans leurs foyers pendant le temps du service militaire, ne procurent pas l'exemption; il n'y a que ceux dont

(1) L'article 49 de la loi rend ces dernières dispositions communes au Français dont un frère est mort, ou a reçu des blessures qui le rendent incapable de service dans l'armée, en combattant pour la liberté dans les journées de juillet 1830.

(2) Circul. du 30 mars 1832; loi du 31 mars 1832, art. 13, n° 7.

le congé n'est pas définitif et qui peuvent d'un moment à l'autre être rappelés au corps (1). Le frère qui est sous les drapeaux exempté son frère, lors même qu'il aurait déjà procuré l'exemption à un autre frère qui serait décédé depuis ; l'esprit de l'art. 13 en effet est de ne pas tenir compte des exemptions accordées à des frères qui sont morts (2).

Un frère mort en activité de service. — Dans les cas énumérés ci-dessus, celui dont le frère appelé au service militaire est mort dans l'état de désertion ne peut invoquer le bénéfice de la loi, dont la lettre est, à cet égard, aussi positive que l'esprit : il faut que le frère soit mort *en activité de service*. Mais on considère comme étant en activité les soldats qui sont envoyés dans les compagnies de discipline, les bataillons coloniaux, et autres corps de punition. La circulaire du 30 mars 1831 porte que « les militaires de tout grade, lorsqu'ils ne sont pas employés activement, lorsqu'ils sont en congé temporaire, envoyés ou laissés dans leurs foyers avec permission ou autorisation, s'ils viennent à décéder, ne meurent pas *en activité de service*, et ne confèrent pas le droit d'exemption à leurs frères. » Cette interprétation de la loi a été critiquée, ce nous semble, avec raison ; car un congé temporaire, une permission de rester dans ses foyers, n'empêchent pas qu'un militaire ne soit aux ordres du ministre.

Il faut distinguer, aux termes de la loi, les militaires qui ont un congé de réforme, de ceux qui ont un simple congé de renvoi : les premiers seuls procurent l'exemption d'un frère, parce que leur congé a été motivé par des blessures reçues dans un service

(1) Circul. du 25 juin 1834.

(2) Circul. du 12 août 1837.

commandé, ou par des infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer (1).

Le motif d'exemption dont nous venons de parler est appliqué dans la même famille autant de fois que les mêmes droits s'y reproduisent ; c'est-à-dire que si, dans une famille composée de six enfants mâles, le premier est sous les drapeaux, le second est exempté ; le troisième ne l'est pas, et, s'il est obligé de partir, il exempté le quatrième ; le cinquième court les chances du sort, et, si elles lui sont défavorables, il exempté le sixième : de telle sorte que, dans la même famille, la moitié des enfants mâles peut être dispensée du service militaire. Mais, quand à cette cause d'exemption il vient s'en ajouter d'autres, il n'y a point lieu de les cumuler pour augmenter le nombre des enfants dispensés du service, à moins que la nouvelle cause ne soit une infirmité, parce qu'on présume qu'elle est un obstacle au travail, aussi bien qu'au service militaire. Ainsi donc, en reprenant l'hypothèse ci-dessus, si les six enfants mâles dont se compose la famille sont orphelins, l'ainé sera exempté, en vertu du § 3 de l'art. 13 ; mais alors le second pourra être appelé ; s'il n'a pas la taille voulue, le troisième et le quatrième enfants seront tous deux exposés à devenir soldats. Il en sera de même du cinquième, parce que les exemptions produites par la présence du troisième et du quatrième frères sous les drapeaux sont remplacées par les exemptions accordées au premier et au

(1) Circul. du 30 mars 1832. V. dans le tableau annexé à cette circulaire quels sont les militaires qui, dans l'opinion du ministre de la guerre, doivent être considérés comme étant sous les drapeaux et procurant l'exemption à leurs frères. Ce tableau a reçu depuis quelques modifications par les circul. des 21 mai 1832, 23 juin 1833 et 28 juin 1835. Il est publié chaque année une circulaire du ministre qui contient souvent des modifications aux circulaires précédentes.

second ; mais s'il est obligé de partir , il exemptera le sixième. Quelques doutes ont été élevés sur la question de savoir si les exemptions dont nous venons de parler pouvaient servir aux frères utérins et consanguins ; ce doute a été résolu affirmativement par le ministre de la guerre (1). Il a aussi été décidé que les motifs d'exemption pouvaient être invoqués par les *enfants naturels* , mais seulement quand ils seraient légalement reconnus (2).

Les causes d'exemption de service ne peuvent être , pour les soldats , des causes de congé ; s'il en était autrement , l'armée perdrait chaque année un grand nombre d'hommes , qui rentreraient dans leurs foyers avant d'avoir passé sous les drapeaux le temps prescrit par la loi : il faut toutefois excepter les cas d'infirmités qui produisent une incapacité physique insurmontable. Ainsi le soldat qui , en perdant son père et sa mère , deviendrait l'aîné de frères orphelins , ne pourrait invoquer le n° 4 de l'art. 43 pour obtenir sa libération ; il ne pourrait que solliciter un congé temporaire , qu'on serait libre de lui refuser , et qui ne l'empêcherait pas d'être à la disposition du ministre de la guerre. D'où il faut conclure qu'un jeune homme qui a été omis sur la liste , et qui n'a point participé au tirage , ne peut réclamer le bénéfice des exemptions énumérées dans les n°s 3, 4, 5, 6 et 7 de l'art. 3 , lorsque ces causes d'exemption ne sont survenues que postérieurement à l'époque à laquelle il aurait dû se présenter pour satisfaire à la loi. Mais quelle est cette époque ? Il résulte du dernier paragraphe de l'art. 43 que c'est celle de la clôture de la liste du contingent. Par conséquent , le jeune homme qui a participé a

(1) Circul. du 11 juill. 1836.

(2) Circul. du 12 août 1837.

tirage pourra aussi invoquer les causes d'excuse survenues avant la clôture de la liste du contingent, même postérieurement à une décision du conseil de révision qui le déclarerait admis. Cependant, aux termes de l'art. 25, les décisions du conseil de révision sont définitives : nous répondons que le conseil, dans ce cas, ne réforme pas sa décision, mais en prend une nouvelle, basée sur des faits nouveaux ; que, s'il en était autrement, celui qui a satisfait à la loi, en se présentant à l'époque voulue, serait dans une position moins favorable que celui qui aurait montré de la négligence ou de la mauvaise volonté.

487. *Les exemptions* accordées en vertu de la loi ne diminuent point la force de l'armée ; on appelle les autres jeunes gens, suivant l'ordre des numéros qu'ils ont pris dans le tirage, jusqu'à ce que le nombre voulu soit atteint. Il n'en est pas de même des *dispenses* ; les individus qui en jouissent doivent être comptés en déduction du contingent, lorsque leur numéro les y place ; ce sont : 1° « *ceux qui sont déjà liés au service dans les armées de terre ou de mer, en vertu d'un engagement volontaire, d'un brevet ou d'une commission, sous la condition qu'ils seront dans tous les cas tenus d'accomplir le temps de service prévu par la loi* (1). » Pour savoir quelles personnes on comprend dans cette catégorie, il faut consulter les circulaires ministérielles.

2° « *Les marins, charpentiers de marine, perceurs, voiliers et calfs immatriculés.* » Ils sont assujétis à un service plus onéreux et tout aussi périlleux que le service militaire (2).

3° *Les élèves de l'école polytechnique, à condition*

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 4, § 1°.

(2) *V.* loi du 3 brum. an iv, art. 1, 2, 3, 4, 5, 44, et plus bas sect. iv.

qu'ils passeront , soit dans ladite école , soit dans les services publics , un temps égal à celui fixé par la loi pour le service militaire.

4° *Les membres de l'instruction publique* , qui auraient contracté , avant l'époque déterminée pour le tirage au sort , et devant le conseil de l'université , l'engagement de se vouer à la carrière de l'enseignement.

La même disposition est applicable « aux élèves de l'école normale centrale de Paris , à ceux de l'école dite de jeunes de langue , et aux professeurs des institutions royales des sourds-muets. » Cette exemption est applicable aux instituteurs primaires communaux du premier et du second degré , dont l'enseignement est plus élevé que ceux du troisième. La loi n'exige plus comme autrefois , pour opérer l'exemption , que l'engagement soit décennal (1). Il peut aussi être contracté devant le recteur ; mais il doit avoir été approuvé par le conseil royal de l'instruction publique , avant le jour fixé pour les opérations du conseil de révision (2).

5° « *Les élèves des grands-séminaires*, régulièrement autorisés à continuer leurs études ecclésiastiques , les jeunes gens autorisés à continuer leurs études pour se vouer au ministère dans les autres cultes salariés par l'État , sous la condition , pour les premiers , que s'ils ne sont pas entrés dans les ordres majeurs à vingt-cinq ans accomplis , et pour les seconds , que s'ils n'ont pas reçu la consécration dans l'année qui suivra celle où ils auraient pu la recevoir , ils seront tenus d'accomplir le temps de service prescrit par la présente loi. » La dispense n'est accordée qu'aux étu-

(1) Circul. min. du 30 mars 1832.

(2) Circul. du 12 août 1837.

dians des grands-séminaires : il n'est pas nécessaire cependant qu'ils soient logés dans le local même du séminaire ; la circulaire du 25 juin 1834 décide qu'on doit s'en rapporter à cet égard au certificat de l'évêque.

Ces différentes dispenses ne sont accordées que sous la condition que les jeunes gens accompliront , dans les services publics auxquels ils sont liés , le temps de service auquel ils sont assujétis par la loi du recrutement. Ainsi l'enrôlé volontaire , devenu officier , qui donne sa démission avant d'avoir passé sept ans sous les drapeaux , est obligé de finir son temps comme simple soldat ; ainsi les élèves de l'école polytechnique , de l'école normale , de l'école des jeunes de langue , les professeurs des sourds-muets , les membres de l'université , ne sont dispensés du service militaire qu'autant qu'ils passent , dans l'exercice des fonctions publiques , un temps égal à celui fixé par la loi pour le service militaire. Ceux qui , désignés par le tirage pour faire partie du contingent , abandonnent la carrière qui leur a valu la dispense , sont tenus d'en faire la déclaration au maire de leur commune , dans les délais et dans les formes prescrits par l'art. 14 , sous peine d'être poursuivis correctionnellement comme coupables d'avoir voulu se soustraire au recrutement ; ils sont alors rétablis dans le contingent de leur classe , *sous la déduction du temps qu'ils ont passé dans leurs études , services ou fonctions , depuis leur appel*. C'est ce qui nous paraît résulter du numéro 3 et du dernier § de l'art. 14 , qui porte qu'ils seront rétablis *sans cette déduction* lorsqu'ils n'auront pas observé les formes qui leur sont prescrites. Il nous paraît résulter aussi de la manière dont est rédigé le § 5 de l'article 14 , que les élèves ecclésiastiques

sont libérés de tout service une fois qu'ils sont entrés dans les ordres, quand même ils quitteraient ensuite l'exercice de ce ministère. Cette opinion est partagée par le ministre, qui dit dans son instruction que, lorsque les jeunes gens dont il s'agit sont entrés dans les ordres, *leur sort est fixé*, et qu'ils sont considérés comme ayant définitivement satisfait à l'appel (1).

Dans les différents cas que nous venons d'énoncer, la dispense est accordée en considération des services rendus, et elle est subordonnée à la continuation de ces services. Il n'en est pas de même dans le cas prévu par le § 6 de l'art. 14 : la faveur accordée aux *jeunes gens qui ont remporté les grands prix de l'Institut ou de l'Université* est une récompense nationale qui est comptée au nombre des dispenses et non au nombre des exemptions, afin qu'elle ne préjudicie pas à l'un des individus appelés au même tirage ; si un jeune homme peut invoquer à la fois un motif d'exemption et un motif de dispense, c'est le premier que l'on doit appliquer pour que la force du contingent ne soit pas diminuée (2).

SECTION II. — DES OPÉRATIONS DU RECRUTEMENT ET DE LA RÉVISION.

SOMMAIRE.

- 488. *Fixation e. répartition du contingent.*
- 489. *Composition et rectification de la liste.*
- 490. *Tirage au sort.*
- 491. *Attribution de plein droit des premiers numéros.*
- 492. *Du conseil de révision.*
- 493. *Examen des jeunes gens qui doivent faire partie du contingent. — Compétence judiciaire et compétence administrative.*

(1) V. Circul. du 30 mars 1832, n° 47.

(2) Circul. du 12 août 1837.

494. *Peut-on se pourvoir contre une décision du conseil de révision?*

495. *Recours gracieux devant le ministre.*

496. *Clôture de la liste du contingent.*

488. L'art. 4 de la loi du 21 mars 1832 porte que le tableau de répartition entre les départements du nombre d'hommes à fournir, en vertu de la loi annuelle du contingent, pour les troupes de terre et de mer, est annexé à cette loi qui fixe en même temps le mode de répartition. Une loi du 28 mai 1837 a décidé que la répartition serait faite, pour chaque département et pour chaque canton, proportionnellement au nombre de jeunes gens inscrits sur la liste du tirage de la classe appelée; elle veut qu'à l'avenir toutes les opérations du recrutement qui se rapportent au tirage au sort aient lieu au commencement de chaque année, avant le vote de la loi annuelle du contingent, aux époques fixées par une ordonnance royale. Cette disposition a pour but de laisser plus de temps pour exécuter les différentes opérations du recrutement qui étaient souvent trop précipitées.

489. Le contingent de chaque canton est fourni au moyen du tirage au sort entre les jeunes Français qui ont leur domicile légal dans le canton, et qui ont atteint l'âge de 20 ans révolus dans le courant de l'année précédente (1). L'art. 6 détermine ce qu'on doit entendre par *domicile légal* en matière de recrutement; il contient l'énumération de différents cas qui peuvent se présenter, et pose quelques règles spéciales à la matière. Si un individu s'est trouvé placé sur les listes de différents cantons et a participé à plusieurs tirages, il suit le sort du tirage qui a eu lieu à son domicile

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 5°.

légal ; en cas de contestation sur ce point , la question est décidée par les tribunaux civils. La notoriété publique suffit , d'après l'art. 7 , pour comprendre dans le tirage les jeunes gens qui passent pour avoir l'âge requis , et qui ne font pas la preuve du contraire avant le tirage ; ils suivent la chance des numéros qu'ils ont obtenus.

Les tableaux de recensement des jeunes gens du même canton sont dressés par les maires des différentes communes qui composent ce canton , soit d'office , d'après les registres de l'état civil ou tous autres renseignements , soit d'après la déclaration à laquelle sont tenus les jeunes gens , leurs parents et leurs tuteurs. Le défaut de déclaration pourrait , suivant les circonstances , donner lieu contre les uns et contre les autres à l'application des peines prescrites par l'art. 38 de la loi. Les jeunes gens omis sont inscrits sur le tableau de l'année qui suit celle dans laquelle l'omission a été découverte , à moins qu'ils n'aient 30 ans accomplis (1).

Les tableaux sont publiés et affichés dans la forme des publications de mariage. (Art. 63-64 C. C.) Un avis , publié de la même manière , indique le lieu , le jour et l'heure où il sera procédé à l'examen de ces tableaux et au tirage au sort du contingent cantonal. Cet examen a lieu au chef-lieu de canton , en présence du sous-préfet qui , à la lecture du tableau faite à haute voix , entend et juge les observations qui lui sont adressées par les jeunes gens , leurs parents , ou ayant-cause (2).

490. Le tirage au sort a lieu au chef-lieu du canton , en séance publique , devant le sous-préfet assisté des

(1) Loi du 21 mars 1832 , art. 8 et 9.

(2) *Id.* art. 10°.

maires du canton. Dans les cantons composés de plusieurs communes, l'ordre dans lequel elles sont appelées pour le tirage est chaque fois indiqué par le sort. La première opération consiste à vérifier si le nombre des numéros contenus dans l'urne est égal au nombre des jeunes gens appelés ; le sous-préfet doit faire cette déclaration à haute voix (1). Il pourrait arriver, malgré cette précaution, que ces deux nombres fussent inégaux. Quand il y a plus de numéros que de noms, la question ne présente pas de difficulté ; les numéros non tirés sont nuls, et les jeunes gens sont rangés dans l'ordre de ceux qu'ils ont obtenus. Dans le cas contraire, il reste des jeunes gens qui ne peuvent tirer, et comme les numéros manquants sont toujours les plus élevés, leur absence diminue les chances heureuses du tirage. On ne peut recommencer l'opération, car ce serait enlever des droits acquis à ceux auxquels elle a été favorable, et la loi le défend formellement. Les jeunes gens que l'ordre du tirage place dans le contingent doivent s'en prendre à eux-mêmes de n'avoir pas surveillé la vérification qui s'est faite publiquement, et ceux pour lesquels il ne reste pas de numéros doivent être libérés. Cette solution n'est point adoptée par le ministre de la guerre, qui dit, dans son instruction du 21 mars 1832, que les jeunes gens qui n'auront point eu de numéro dans le cas ci-dessus *seront renvoyés à la classe suivante*. Nous croyons que c'est à tort : en effet, les jeunes gens dont il s'agit ont satisfait à la loi en se présentant pour tirer ; ce n'est pas leur faute si les numéros ont manqué. D'ailleurs, on décide que le tirage est valable par rapport aux jeunes gens qui ont eu des numéros ; il faut admettre, vis-à-

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 11 et 12^o.

vis des autres , les conséquences du même principe , et reconnaître que , puisque tous les numéros sont *légalement* attribués à ceux qui les ont pris , il ne resterait pour les autres , s'il n'y avait pas eu d'erreur , que des numéros très-élevés qui les exempteraient (1).

494. Bien qu'en principe général , les jeunes gens qui doivent entrer dans le contingent soient désignés par le sort , il en est cependant que la loi y place nécessairement à titre de punition ; ce sont ceux qui ont été condamnés pour l'omission frauduleuse de leur nom sur le tableau de recensement. L'art. 11 ajoute à la peine de l'emprisonnement , prononcée dans ce cas par l'art. 38 , l'attribution de plein droit des premiers numéros qui sont , pour cela , extraits de l'urne avant le tirage. L'opération a lieu ensuite de la manière suivante : les jeunes gens appelés dans l'ordre du tableau , ou en leur absence leurs parents , ou le maire de leur commune , tirent un numéro qui est proclamé et inscrit à la suite de leurs noms ; ce tirage ne peut être recommencé sous aucun prétexte , et chacun garde le numéro qu'il a tiré ; une liste , dressée dans l'ordre de ces numéros , avec la mention des cas et des motifs d'exemption et de déduction que les jeunes gens se

(1) M. Miot , commissaire du Roi à la Chambre des Députés , a donné à la question la solution que nous lui donnons ici ; après avoir fait sentir les inconvénients qu'il y aurait à recommencer un tirage , il a ajouté : « L'administration a jugé avec équité la difficulté quand elle s'est présentée ; » voici ce qui se pratiquait : les jeunes gens qui n'avaient pu tirer au sort » par absence de numéros oubliés furent considérés cependant comme » ayant satisfait complètement à la loi , et ne devant pas être soumis » à un nouvel appel. Ceux qui avaient été victimes de cette erreur , en » courant des chances moins favorables , reçurent des congés d'un an pour » rester dans leurs foyers. » (*Moniteur* du 2 novembre et *erratum* du 4.) C'est d'après ces explications officielles qu'ont été retirées plusieurs propositions , au nombre desquelles il y en avait une qui avait pour but de renvoyer les jeunes gens au tirage de l'année suivante.

proposent de faire valoir, est ensuite publiée et affichée dans chaque commune du canton (1).

492. Toutes ces opérations ne sont en quelque sorte que le préliminaire du recrutement. Il reste à désigner, d'après la loi, les hommes qui feront partie du contingent. Cette désignation est faite en séance publique *par le conseil de révision*, composé du *préfet*, président, ou, à son défaut, *d'un conseiller de préfecture délégué*; *d'un conseiller de préfecture*, *d'un membre du conseil général*, *d'un membre du conseil d'arrondissement* (ces trois derniers à la désignation du préfet); *d'un officier général ou supérieur*, désigné par le Roi. *Un membre de l'intendance militaire* assiste aux opérations du conseil; il est entendu toutes les fois qu'il le demande, et il peut faire consigner ses observations dans le registre des délibérations. Le *sous-préfet*, ou le fonctionnaire qui l'a remplacé pour le tirage, assiste aux séances avec voix consultative. Ce conseil juge les réclamations auxquelles les opérations du recrutement ont pu donner lieu, prononce sur les causes d'incapacité, d'exemption et de dispense, sur les substitutions de numéro et sur les demandes de remplacement; ses séances sont publiques, et il va les tenir successivement dans chaque canton, pour éviter un trop grand déplacement de la part des parties intéressées. Les jeunes gens qui peuvent être appelés à faire partie du contingent sont convoqués, et s'ils ne se présentent pas, ou ne se font pas représenter, ou n'obtiennent pas un délai qui ne peut être de plus de vingt jours et qu'on ne doit pas renouveler, on peut procéder comme s'ils étaient présents (2). Il est convenable d'accorder le délai même à ceux qui ne se

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 12°.

(2) *Id.* art. 15, 16, 17, 27°.

présentent pas, parce que s'ils avaient des infirmités ils seraient réformés au corps, et la force du contingent se trouverait alors diminuée (1). Pour vaincre leur mauvaise volonté, les circulaires ministérielles veulent qu'ils reçoivent une destination active, quelle que soit leur position (2). Les jeunes gens qui ne résident pas dans le département où ils ont leur domicile peuvent demander à être examinés par le conseil de révision du département de leur résidence; mais ce conseil ne donne qu'un avis, lequel est transmis au conseil du domicile qui seul a qualité pour prononcer (3).

493. La vérification des infirmités a lieu par des hommes de l'art. Tous les jeunes gens appelés à faire partie du contingent sont soumis à leur inspection, lors même qu'ils ne l'ont pas réclamée, parce qu'il arrive quelquefois qu'ils ne connaissent pas les infirmités dont ils sont affectés, ou qu'ils ont intérêt à les dissimuler; par exemple, en cas de substitution de numéro. Les autres cas d'exemption sont jugés sur la production de documents authentiques, tels que des actes de décès, d'engagement, etc. Quand il est impossible de se procurer ces actes, on peut y suppléer par des certificats signés de trois pères de famille domiciliés dans le canton, dont les fils sont soumis à l'appel ou ont été appelés.

Si l'admission du moyen invoqué dépend de l'appréciation d'une question dont la solution soit de la compétence des tribunaux, par exemple, d'une question d'état ou de domicile, le conseil doit leur renvoyer cette question, et surseoir à prononcer jusqu'après

(1) Circul. du 30 mars 1832.

(2) Circul. du 25 juin 1834.

(3) *V.* pour les formalités à remplir dans ce cas, la circ. du 21 mars 1832.

leur décision ; mais les tribunaux doivent se contenter d'examiner et de juger la question civile, sans décider si le jeune homme est ou non dans le cas d'exemption : ils résoudraient alors une question administrative, et leur jugement serait annulé en cette partie par le Conseil d'état ou par la Cour de cassation (1). Les questions portées devant les tribunaux sont jugées contradictoirement avec le préfet dans un bref délai, le ministère public entendu ; elles peuvent l'être aussi sur la poursuite de l'un des jeunes gens qui serait appelé à partir par suite de l'exemption d'un autre jeune homme désigné par le sort, et qui contesterait soit la réalité soit la régularité des actes fournis par ce dernier. L'affaire, d'ailleurs, suit la marche ordinaire, et le jugement est susceptible d'appel et de pourvoi en cassation (2).

494. Existe-t-il un recours contre les décisions du conseil de révision ? En thèse générale, ces décisions sont *définitives* (3), et cela se conçoit, car il est important que le sort des jeunes gens soit fixé dans un bref délai ; mais il est de principe que les décisions, même définitives, des tribunaux administratifs, peuvent être attaquées devant le Conseil d'état pour *incompétence, excès de pouvoir, et violation de la loi*. Aucune exception n'est établie formellement à l'égard des conseils de révision ; toutefois, malgré un avis favorable du ministre de la guerre sous l'empire de la loi de 1848, dont les dispositions à cet égard ont passé dans la loi nouvelle (4), le Conseil d'état repousse, en

(1) Arrêt de la Cour royale de Nîmes du 15 janv. 1820 ; arrêts du Conseil des 27 déc. 1820 et 22 fév. 1826.

(2) Loi du 21 mars 1832, art. 26^o ; Cour roy. de Nîmes du 15 janv. 1820.

(3) Loi du 21 mars 1832, art. 25^o.

(4) Circul. du 19 juill. 1819, Q., n^o 5. Un avis du 27 juill. 1820, approuvé par le Roi, adoptait l'opinion contraire.

général, les pourvois formés contre les décisions des conseils de révision. Le projet de la loi actuelle contenait une disposition pour autoriser le pourvoi en cassation dans les trois cas ci-dessus, cette disposition a été rejetée. On ne peut admettre cependant qu'il n'y aurait aucun moyen de faire réformer une décision d'un conseil de révision qui prononcerait, par exemple, sur une question judiciaire, relative à l'état ou aux droits civils d'un jeune homme. Il y aurait moins d'inconvénient à diminuer l'armée de quelques hommes, qu'à rendre définitives les erreurs des conseils, presque toujours composés d'hommes étrangers à la science du droit, et qui peuvent se tromper sur les questions souvent difficiles qui s'élèvent à l'occasion de la compétence. Il nous semble que le Conseil d'état s'est rapproché de cette doctrine, en motivant deux arrêts qui rejettent des pourvois formés contre les décisions de conseils de révision, sur ce que *ces conseils n'ont pas excédé les limites de leurs pouvoirs* (1). Enfin, un arrêt du 21 janvier 1829 a annulé une décision d'un conseil de révision qui avait réformé une décision précédente, par la raison que le conseil *avait en cela excédé ses pouvoirs*. La force des choses l'a emporté ici sur la règle posée, selon nous, mal à propos.

495. La rigueur extrême de cette jurisprudence est adoucie dans la pratique par une mesure toute d'équité. Une circulaire du ministre de la guerre du 24 février 1834 contient un paragraphe ainsi conçu : « A l'avenir, les hommes compris dans le contingent, soit par erreur, soit par une fausse interprétation de la loi, et qui se trouveraient incor-

(1) Arrêts du Conseil des 7 avril 1830 et 15 sept. 1831.

porés, pourront être l'objet d'une proposition spéciale au ministre, qui avisera aux moyens de renvoyer dans leurs foyers ceux dont les réclamations seront fondées. » D'après une autre circulaire du 25 juin 1834, le général commandant la division, ou le préfet, doit soumettre la réclamation au ministre, lequel peut accorder un congé qui autorise le jeune homme à rester dans ses foyers pendant le temps du service militaire. Les parties peuvent aussi se pourvoir directement. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette disposition bienveillante ne serait pas applicable aux jeunes gens qui, soit par ignorance, soit par négligence, n'auraient pas justifié de leurs droits à l'exemption (1).

496. Il est important de déterminer d'une manière définitive, dans le plus court délai possible, quels sont les jeunes gens qui seront libérés; cependant il peut se présenter plusieurs cas où cette décision doit être différée; c'est : 1° lorsque l'admission ou le rejet des réclamations dépend de la décision d'une question judiciaire; 2° lorsque des jeunes gens sont déferés aux tribunaux, comme prévenus de s'être rendus impropres au service; car de la décision des tribunaux dépend encore la question de savoir s'ils feront ou non, nécessairement, partie du contingent; 3° lorsque le conseil de révision a accordé un délai pour cause d'absence ou pour cause de production de pièces. Mais, dans ces trois cas, l'incertitude ne doit pas peser sur tous les jeunes gens appelés devant le conseil; il suffit d'en désigner, d'après l'ordre des numéros, un nombre égal à celui des réclamants, pour suppléer ceux-ci dans le cas où ils seraient exemptés. Les jeunes gens qui viennent après ceux qui sont in-

(1) Circul. du 11 juill. 1836.

scrits sur cette liste sont définitivement libérés. La déclaration de libération, avec l'indication du dernier numéro compris dans le contingent cantonal, est publiée et affichée dans chaque commune du canton. Lorsque les délais accordés sont expirés, ou que les tribunaux ont jugé, le conseil prononce définitivement sur le sort des jeunes gens qui font partie de la liste provisoire (1).

SECTION III. — DES ENGAGEMENTS, RENGAGEMENTS, REMPLACEMENTS
ET SUBSTITUTIONS DE NUMÉROS.

SOMMAIRE.

- 497. *De l'engagement et des conditions requises pour pouvoir le contracter.*
- 498. *Effets de l'engagement.*
- 499. *Des rengagements.*
- 500. *Moyens de se pourvoir contre l'acte d'engagement ou de rengagement.*
- 501. *De la substitution de numéro.*
- 502. *Du remplacement.*
- 503. *Comment s'opèrent la substitution de numéro et le remplacement.*
- 504. *Dispositions pénales.*

L'art. 1^{er} de la loi du 21 mars 1832 porte que l'armée se recrute par des *appels* et par des *engagements volontaires*.

497. *L'engagement* est l'acte volontaire et désintéressé par lequel un Français s'impose toutes les obligations du service militaire. Nous disons *désintéressé*, car la loi n'accorde plus aujourd'hui aucune prime en argent pour le favoriser; c'est la disposition de l'art. 32 de la loi.

Tout Français est reçu à contracter un engagement

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 26, 27 et 28^o.

volontaire , aux conditions suivantes : l'engagé volontaire doit , 1° s'il entre dans l'armée de mer , avoir seize ans accomplis , sans être tenu d'avoir la taille prescrite par la loi , mais sous la condition qu'à l'âge de dix-huit ans , il ne pourra être reçu s'il n'a pas cette taille ;

2° S'il entre dans l'armée de terre , avoir dix-huit ans accomplis , et au moins la taille d'un mètre cinquante-six centimètres ;

3° Jouir de ses droits civils ;

4° N'être ni marié , ni veuf avec enfant ;

5° Être porteur d'un certificat de bonnes vie et mœurs délivré dans les formes prescrites par l'art. 20, et , s'il a moins de vingt ans , justifier du consentement de ses père , mère , ou tuteur. Le consentement du tuteur doit être autorisé par une délibération du conseil de famille.

Les conditions relatives soit à l'aptitude militaire , soit à l'admissibilité dans les différents corps de l'armée , sont déterminées par l'ordonnance du 28 avril 1832 (1).

Parmi les paragraphes de l'art. 32 qui énumèrent les conditions que doit remplir l'engagé , il faut remarquer le numéro 5 qui exige , lorsqu'il a moins de 20 ans , qu'il justifie du consentement de ses père et mère , ou tuteur. C'est là une dérogation à l'art. 374 du Code civil , qui permettait à l'individu âgé de 18 ans de s'enrôler sans la permission de son père. La loi a rétabli , pour ce cas , l'empire de la puissance paternelle qu'on avait mal à propos restreint dans l'intérêt d'un gouvernement tout militaire. Cependant l'autorisation n'est plus exigée après l'accomplisse-

(1) Loi du 21 mars 1832 , art. 32 ; ordonn. du 28 avril 1832 et du 17 nov. 1835 ; circul. du 4 mai 1832.

ment de la vingtième année , bien que la minorité dure encore pendant un an ; parce que l'on a voulu laisser aux jeunes gens qui ont atteint l'âge du service militaire , la faculté de prévenir l'appel par un enrôlement dans un corps de leur choix. Bien plus, l'art. 11 de l'ordonnance du 28 avril 1832 autorise les jeunes gens désignés par le sort pour faire partie du contingent de leur classe , à s'engager jusqu'au jour de la clôture de la liste du contingent de leur canton.

498. La durée de l'engagement volontaire est de sept années, comme celle du service légal ; mais il y a, pour les temps de guerre, un engagement exceptionnel qui ne dure que deux ans , et qui peut être contracté par tout Français qui a satisfait à la loi du recrutement. Cet engagement, n'ayant pas la durée ordinaire du temps de service , ne donne pas lieu aux exemptions prononcées par les numéros 6 et 7 de l'art. 13 de la loi. Dans l'un comme dans l'autre cas, les engagés volontaires ne peuvent être envoyés en congé sans leur consentement. Les actes d'engagement sont passés devant les maires des chefs-lieux de canton , dans la forme des actes de l'état civil ; on doit , à peine de nullité, donner lecture aux contractants des conditions qu'ils contiennent , et notamment de celles qui sont relatives à la durée du temps de service. Il est fait mention de cette lecture , aussi à peine de nullité. Un état annuel des engagements volontaires est présenté aux Chambres en même temps que la loi du contingent (1).

499. *Les rengagements* sont des engagements contractés par les militaires qui sont déjà sous les drapeaux , et dont le temps de service volontaire ou forcé

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 31, 32, 33, 34 et 35.

va finir ; ils ne peuvent avoir lieu que dans le cours de la dernière année de service , pour deux ans au moins et cinq ans au plus , qui ne commencent à courir qu'à partir de l'expiration de cette dernière année , et seulement sur la preuve que le contractant peut rester ou être admis dans le corps pour lequel il se présente. L'acte qui les constate est dressé par les intendants et sous-intendants militaires (1).

500. Si un engagé volontaire prétend que l'acte qui le lie au service militaire est illégal ou irrégulier , il doit adresser sa réclamation au préfet du département où cet acte a été passé , ou , s'il se trouve sous les drapeaux , au lieutenant-général commandant la division. Cette réclamation est transmise au ministre de la guerre , qui prononce , sauf recours au Conseil d'état , en ayant soin de renvoyer préalablement aux tribunaux l'examen des questions de leur compétence , telles , par exemple , que celles relatives à la jouissance des droits civils , à la qualité de Français (2) , etc.

501. En principe , tous les Français sont assujétis au service militaire ; déjà nous avons vu que le sort désigne , chaque année , ceux qui doivent remplir cette obligation. Mais ceux-là même peuvent mettre à leur place une personne qui s'engage à servir pendant le temps et de la manière déterminés par la loi ; ce qui peut se faire par la *substitution de numéro* , ou par le *remplacement*.

La substitution de numéro a lieu entre deux jeunes gens inscrits sur la même liste cantonale. Ce mode est le plus simple des deux ; il n'exige du substituant qu'une seule condition , c'est qu'il soit reconnu propre

(1) Loi du 21 mars 1832 , art. 36 et 37 ; ordon. du 28 avril 1832 , art. 21 et suivants.

(2) Ord. du 28 avril 1832 , art. 18.

au service, et il n'entraîne de la part du substitué aucune responsabilité; il est plus favorisé par la loi, car le substituant, quand il est sous les drapeaux, procure l'exemption à son frère, ce qui n'a pas lieu à l'égard du remplaçant. La substitution de numéro ne peut se faire qu'entre les jeunes gens portés sur la liste du tirage du même canton, et jusqu'à la clôture de la liste du contingent cantonal. Ensuite, elle peut encore avoir lieu, mais seulement entre les jeunes gens qui font partie du contingent; même dans ce cas elle est encore utile, parce que quelques-uns de ces jeunes gens sont mis sur-le-champ en activité, et que les autres sont laissés dans leurs foyers pendant un temps plus ou moins long, suivant l'ordre de leurs numéros (1).

502. *Le remplacement* proprement dit suppose, dans le remplaçant, la réunion d'un certain nombre de conditions énumérées par les art. 19, 20, 21 de la loi; et il impose, en outre, au remplacé la responsabilité du remplaçant en cas de désertion, pendant une année, à partir du contrat. Le remplacement ne peut avoir lieu qu'à l'égard des jeunes soldats compris définitivement dans le contingent cantonal; ceux qui ne sont placés que conditionnellement dans cette position ne peuvent se faire remplacer, car il serait possible qu'ils fussent définitivement libérés, et alors il faudrait renvoyer leurs remplaçants qui seraient peut-être déjà sous les drapeaux, ce qui occasionnerait à l'Etat des frais inutiles (2).

503. La substitution de numéro et le remplacement sont autorisés par le conseil de révision (3), qui doit

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 18^o; circul. du 30 mars 1832.

(2) Circul. du 30 mars 1832.

(3) Le remplaçant ne peut être admis que par le conseil de révision du

examiner si toutes les conditions exigées par la loi sont remplies ; il peut statuer après la clôture de la liste du contingent, jusqu'à la répartition des jeunes soldats dans les divers corps de l'armée. L'acte de substitution ou de remplacement est reçu par le préfet dans la forme des actes administratifs ; mais cet acte n'a pour but que de constater le fait dans l'intérêt du service public ; les conventions particulières qui peuvent intervenir entre les parties contractantes doivent être rédigées à part, dans la même forme que toutes les autres conventions civiles. Le remplacement au corps n'est pas impossible ; mais , la loi ne l'autorisant pas , il est laissé à la discrétion de l'autorité militaire , qui peut le permettre quand il n'offre pas d'inconvénients. Les substitutions et remplacements opérés en contravention des dispositions de la loi , ou en vertu de pièces fausses , sont déférés aux tribunaux , et , sur le jugement qui en prononce la nullité , l'appelé est tenu de rejoindre son corps ou de fournir un remplaçant dans le délai d'un mois , à dater de la notification du jugement (1). Cette obligation subsiste à l'égard du remplacé , non-seulement pendant l'année de garantie , mais encore pendant tout le temps du service. En effet, la dispense de toute garantie au bout d'un an suppose un remplacement valable ; ici le contrat lui-même étant annulé , les résultats qu'il produisait disparaissent (2). La nullité est prononcée par le tribunal de première instance ; et la fraude , quand elle existe , est poursuivie devant le tribunal de police correctionnelle (3).

département dans lequel le remplacé a concouru au tirage, article 22*.

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, § 5, art. 43*.

(2) Circul. du 25 juin 1834.

(3) Circul. du 28 juin 1836.

504. La loi du 21 mars 1832 prévoit et punit des délits qui peuvent avoir lieu à l'occasion du recrutement. Ces délits sont : *l'omission frauduleuse sur le tableau de recensement, l'insoumission, le recel d'insoumis, l'évasion, la mutilation* qui a pour but de rendre impropre au service, *la substitution ou le remplacement frauduleux, l'abus d'autorité* qui consiste à admettre des exemptions non autorisées par la loi, ou à rendre plus rigoureuses les obligations qu'elle impose ; *l'acceptation de la part des médecins et officiers de santé* de dons et de promesses, pour qu'ils prononcent en faveur de la réforme des jeunes gens. Nous renvoyons, pour les détails, aux art. 38 à 46 de la loi. Nous rappelons que le temps passé dans l'état de détention, en vertu d'un jugement, ne compte pas pour les années de service exigées par la loi.

L'art. 41 punit d'une peine correctionnelle et de la mise à la disposition du ministre de la guerre, les jeunes gens qui se sont rendus impropres au service militaire, et qui doivent être déférés aux tribunaux par les conseils de révision. La dénonciation du conseil de révision n'est pas nécessaire pour que cette poursuite ait lieu ; le ministère public devrait d'office, et même après une décision qui aurait exempté le jeune homme, diriger contre lui des poursuites, s'il venait à découvrir des traces du délit. Le ministre de la guerre, tout en admettant cette conséquence (1), pense que dans ce dernier cas le jeune homme reconnu coupable ne pourrait plus être mis à sa disposition, par le motif que la décision libératrice du conseil de révision est définitive. Nous pensons qu'il doit en être autrement. Le conseil n'a prononcé, en effet, que sur

(1) Circul. du 25 juin 1834.

l'incapacité physique qui est bien constante; si le jeune homme est mis à la disposition du ministre de la guerre, c'est à titre de peine, et malgré son incapacité physique; il n'y a donc dans sa décision rien de contradictoire avec celle du conseil. On ne saurait d'ailleurs montrer trop de sévérité contre les jeunes gens qui se rendent coupables d'une fraude dont le résultat est de faire porter la charge du service sur ceux que le tirage au sort devait libérer. Les jeunes gens condamnés pour ce fait sont incorporés dans les compagnies de pionniers.

SECTION IV. — DE L'INSCRIPTION MARITIME.

SOMMAIRE.

- 505. *But de l'institution.*
- 506. *Des individus assujétis à l'inscription maritime ou marins classés.*
- 507. *Obligations résultant de l'inscription maritime.*
- 508. *Quand peuvent cesser les obligations de l'inscription maritime.*
- 509. *Moyens d'exécution de l'inscription maritime.*
- 510. *Application des règles de l'inscription à quatre classes d'ouvriers.*

505. Nous avons dit que la loi sur le recrutement s'appliquait à l'armée de mer comme à l'armée de terre; c'est même en considération des besoins de l'armée navale qu'on a fixé à sept années le temps de service imposé aux jeunes soldats. Il résulte de la limitation du temps de service, qu'un septième des hommes instruits est chaque année remplacé par des hommes inexpérimentés; cependant il est nécessaire que le gouvernement puisse, toutes les fois que les circonstances l'exigent, trouver des hommes exercés aux manœuvres compliquées de la marine, et habi-

tués depuis longtemps à la navigation ; tel est le but de l'institution connue sous le nom d'*inscription maritime*, institution organisée par l'édit du mois d'août 1673, les ordonnances du 15 août 1689 et 31 octobre 1794, régie aujourd'hui par la loi du 3 brumaire an iv (1), et dont l'effet est de mettre les marins auxquels elle s'applique à la disposition du gouvernement pendant une grande partie de leur vie. Voici quelles sont les principales dispositions de la loi de l'an iv :

506. L'inscription maritime comprend les Français qui s'y font volontairement inscrire, et ceux qui y sont appelés de plein droit par leur profession ; ces derniers sont :

1° Les marins de tout grade et de toute profession, naviguant dans l'armée navale (excepté les jeunes gens atteints par la loi du recrutement) ou sur les bâtimens de commerce ;

2° Ceux qui font la navigation de la pêche de mer sur les côtes, ou dans les rivières, jusqu'où remonte la marée, et, pour celles où il n'y a pas de marée, jusqu'à l'endroit où les bâtimens de mer peuvent remonter ;

3° Ceux qui naviguent avec les pataches, alléges, bateaux et chaloupes dans les rades et dans les rivières, jusqu'aux limites ci-dessus indiquées.

Tout individu âgé de 18 ans accomplis, qui a fait deux voyages de long cours, ou la navigation pendant dix-huit mois, ou la petite pêche pendant deux ans en qualité d'apprenti marin, peut se faire comprendre dans l'inscription maritime ; il se présente à cet effet, accompagné de son père ou de deux de ses

(1) V. en outre arrêtés des 21 vent. an iv et 7 vend. an ix ; décrets du 29 fruct. an xii et du 16 frim. an xiv.

plus proches parents ou voisins, au bureau de l'inscription de son quartier, où il lui est donné connaissance des lois et règlements qui déterminent les obligations et les droits des marins inscrits. Celui qui, étant dans l'un des cas ci-dessus, ne se présenterait pas pour faire opérer cette inscription, et voudrait continuer la navigation ou la pêche, serait, par ce fait seul, présumé avoir consenti à se faire inscrire (1).

507. Les obligations résultant de l'inscription maritime consistent en ce que ceux auxquels elle s'applique sont tenus de servir sur les bâtiments de l'État ou dans les arsenaux, toutes les fois qu'ils en sont requis. Quand ils ne sont pas commandés pour le service, ils sont libres de s'embarquer sur des navires marchands, sur des bateaux de pêche, ou d'aller travailler dans les différents ports du royaume, à la charge seulement de faire inscrire leurs mouvements sur le rôle des gens de mer de leur quartier, et de celui où ils se rendent.

Les marins classés ont droit, ainsi que leurs veuves et leurs enfants, aux pensions accordées aux militaires et à leurs familles, suivant leurs grades, âge, blessures ou infirmités. Ces pensions sont réglées sur la durée de leurs services à bord des bâtiments et dans les arsenaux de l'État et sur les navires de commerce. Le service compte en temps de paix, sur les bâtiments de l'État, dix-huit mois pour un an; dans les arsenaux, année pour année; sur les bâtiments de commerce, six mois pour un an; en temps de guerre, sur les bâtiments de l'État ou sur les corsaires, deux années pour une; sur les bâtiments de commerce, année pour année. Leurs enfants sont embarqués de

(1) Loi du 3 brum. an iv, art. 1, 2, 5 et 6.

préférence en qualité de mousses sur les bâtiments de l'État ou du commerce. Les marins participent aux prises maritimes; ils peuvent déléguer à leur famille, pour être payé par l'État, le tiers des salaires présumés gagnés pendant une campagne, déduction faite des avances du trésor. Un secours mensuel est même accordé à chacun des enfants, au-dessous de l'âge de 10 ans, de ceux qui sont en activité de service sur les bâtiments ou dans les ports de l'État (1).

508. Les obligations des marins classés durent jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 50 ans; elles peuvent cesser aussi par l'effet de leur volonté, quand ils renoncent à la navigation et à la pêche; mais les renonciations ne sont point reçues en temps de guerre, et elles n'ont d'effet en temps de paix qu'à l'expiration de l'année, à partir du jour où elles ont eu lieu, pourvu toutefois que la guerre n'ait point été déclarée dans cet intervalle. La renonciation n'empêche point qu'un marin ne puisse plus tard reprendre la navigation et la pêche, en rentrant au service avec le grade et la paye dont il jouissait lors de sa radiation (2).

509. Voici maintenant quels sont les moyens d'application de cette loi :

Le territoire maritime est divisé en *six arrondissements*, dans chacun desquels il y a un *préfet maritime* qui reçoit directement les ordres du ministre et les fait exécuter; les arrondissements maritimes sont divisés en *quartiers*, *syndicats* et *communes*; dans chaque quartier l'inscription des gens de mer est confiée à un administrateur de la marine, qui a sous ses ordres des *syndics* choisis par le gouver-

(1) Loi du 3 brum. an iv, art. 28, 29, 30, 31, 32, 34 et 36.

(2) *Id.* art. 24, 25 et 26.

nément , de préférence parmi les anciens marins ; les uns et les autres sont subordonnés au *commissaire* principal de l'arrondissement. Chaque syndic tient pour son syndicat un extrait de la matricule de l'administrateur du quartier , sur lequel il suit les mouvements des gens de mer. Lorsque les administrateurs des quartiers ont reçu l'ordre de commander des marins pour un service public , ils font la répartition entre les différents syndicats des hommes que leurs quartiers doivent fournir. Ils remettent des extraits de l'état de répartition aux syndics , qui forment des listes nominatives pour chaque commune (1).

Les marins sont divisés en *quatre classes* , que l'on appelle successivement , lorsque le nombre de ceux qui se présentent volontairement n'est pas suffisant ; la première classe comprend *les célibataires* , la seconde *les veufs sans enfants* , la troisième *les hommes mariés n'ayant pas d'enfants* , et la quatrième *les pères de famille*. Dans chaque classe , on appelle d'abord ceux qui ont le moins de service de tout le quartier , et , à égalité de service , le plus anciennement débarqué , soit des bâtiments de l'État , soit des bâtiments du commerce , jusqu'à épuisement de la classe. Si le marin désigné a des réclamations à faire , il doit , dans le délai de quatre jours après la publication des listes , les adresser au maire de sa commune , qui y fait droit après avoir entendu le syndic (2).

510. La loi du 3 brumaire an iv applique les règles dont nous venons de parler aux charpentiers de navire , perceurs , calfats , voiliers , poulieurs , tonneliers , cordiers et scieurs de long , exerçant leurs professions

(1) Loi du 3 brum. an iv , art. 8 , 9 , 19 , 20 ; arrêté du 7 flor. an viii.

(2) Loi du 3 brum. an iv , art. 10 à 17 , 21 , 22.

dans les ports et lieux maritimes, et non classés comme marins. Ils sont inscrits, dit la loi, sur un registre particulier tenu dans les bureaux de l'inscription maritime, divisés comme les marins en quatre classes, et susceptibles d'être appelés dans les ports militaires en cas de préparatifs de guerre ou de travaux considérables. Un décret inédit du 19 mars 1809 a réduit à quatre les huit classes d'ouvriers dont parlait la loi du 3 brumaire an iv. Ces quatre classes sont celles des charpentiers de navires, perceurs, voiliers et calfats, qui sont énumérées dans le § 2 de l'art. 14 de la loi du 21 mars 1832 comme devant jouir de la dispense du service militaire, à cause de leur service comme marins (1).

CHAPITRE II.

SERVICE DE LA GARDE NATIONALE.

SOMMAIRE.

511. *But de l'institution de la garde nationale.*
 512. *Subordination de la garde nationale à l'autorité civile.*
 § 1^{er}. Du service ordinaire.
 513. *Personnes obligées au service ordinaire.*
 514. *Causes d'incompatibilité, d'exemptions forcées ou facultatives et d'exclusions.*

(1) Loi du 3 brum. an iv, art. 44, 45 et 46; décret inéd. du 19 mars 1809; loi du 21 mars 1832, art. 14, § 2^e. V. sur cette matière arrêt. des 21 vent. an iv et 7 vend. an ix. — V. les lois des 14 avril 1832—18 mai 1837 sur l'avancement dans l'armée de terre, 20 avr. 1832. — Ord. du 24 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée de mer. — Loi du 11 avr. 1831 sur les pensions des armées de terre et de mer. — Loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. — L'ord. du 2 oct. 1825 sur les équipages de ligne.

- 515. *Du contrôle ordinaire et du contrôle de réserve.*
- 516. *Du registre-matricule et du conseil de recensement.*
- 517. *Du jury de révision et de sa compétence.*
- 518. *Nomination aux grades.*
- 519. *Installation, suspension ou destitution des officiers.*
- 520. *Administration et comptabilité de la garde nationale.*
- 521. *Des peines disciplinaires. — Renvoi.*

§ II. Du service de détachement.

- 522. *Cas du service de détachement.*
- 523. *Désignation pour le service de détachement.*
- 524. *Position des gardes nationaux dans le service de détachement.*

§ III. Service des corps détachés.

- 525. *En quoi consiste le service des corps détachés.*
- 526. *Sur quelles personnes porte ce service. — Mode d'appel.*
- 527. *Tableau des citoyens mobilisables.*
- 528. *Du conseil de révision.*
- 529. *Du remplacement.*
- 530. *Position des gardes nationaux détachés.*

§ IV. De la garde nationale dans le département de la Seine.

- 531. *Personnes astreintes au service dans le département de la Seine.*
- 532. *Obligation de se faire porter sur les registres matricules.*
- 533. *Cas où l'uniforme et l'équipement sont obligatoires.*

544. Les Français qui ne font point partie de l'armée active sont en général assujétis au service militaire dans les rangs de la *garde nationale*, dont le but est de veiller au maintien de l'ordre et de la paix publique, d'assurer l'obéissance aux lois, de

défendre la royauté constitutionnelle , la Charte et les droits qu'elle a consacrés ; de seconder l'armée de ligne , quand il s'agit de défendre les frontières et les côtes , et d'assurer l'indépendance de la France et l'intégrité de son territoire (1).

512. La force armée est toujours subordonnée à l'autorité civile , dont elle est l'instrument. Ce principe s'applique d'une manière toute spéciale à la garde nationale , qui est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur , des préfets , des sous-préfets et des maires. Quand la garde nationale d'un canton est réunie en tout ou en partie au chef-lieu du canton ou dans une autre commune , elle est sous l'autorité du maire de la commune où la réunion a lieu par ordre du préfet ou du sous-préfet , excepté quand elle est mise sous les ordres de l'autorité militaire dans les cas que nous ferons connaître plus loin (2).

Ce n'est que d'après une réquisition de l'autorité civile , et sur l'ordre de leurs chefs qui donnent connaissance de la réquisition , que les citoyens peuvent se réunir en état de gardes nationaux (3). Ils doivent alors se borner à obéir aux ordres qui leur sont légalement transmis , sans les discuter , sans s'immiscer dans les actes des autorités municipales , administratives et judiciaires , et sans se permettre de délibérer sur les affaires de l'Etat , du département ou de la commune (4). Comme il pourrait se faire que des

(1) Loi du 22 mars 1831 , art. 1^{er}.

(2) *Id.* art. 6^{er}.

(3) *Id.* art. 7^{er}. Ces dispositions ne s'appliquent pas au service journalier et habituel (73) , mais seulement aux circonstances déterminées par la loi des 26-27 juill. 1791. Aucune distribution de cartouches ne peut être faite par les chefs , si ce n'est en cas de réquisition précise , sous peine par eux de répondre des événements. (*Id.* art. 8.)

(4) Loi du 22 mars 1831 , art. 1 , 5 et 7^{er} ; loi du 6 déc. 1790 ; instrue. du 12 août 1790 , § 9 ; loi du 29 sept. 1791 , sect. 3 , art. 3 ; arrêt C. C. 5 août 1831.

gardes nationaux, oubliant leurs devoirs, transformassent un corps armé en corps délibérant, ou refusassent aux réquisitions légales l'obéissance qu'ils leur doivent, la loi permet de prononcer la *suspension* ou la *dissolution* de la garde nationale dans des lieux déterminés. Ce droit est réservé au Roi. Les préfets peuvent prononcer une suspension provisoire, qui cesse au bout de deux mois, si le Roi ne l'a pas prolongée ou n'a pas prononcé la dissolution. L'une ou l'autre mesure ne doit durer qu'une année, à moins qu'une loi n'en prolonge la durée. Il y a cette différence entre la *suspension* et la *dissolution*, que, dans le cas de la première, la garde nationale conserve son organisation, tandis que, dans le cas de la seconde, les cadres sont brisés, et il faut procéder à une réorganisation nouvelle. Lorsqu'il y a dissolution légalement prononcée, les gardes nationaux qui font partie des corps dissous sont obligés de rendre leurs armes.

Le service de la garde nationale consiste :

1° En service ordinaire dans l'intérieur de la commune ;

2° En service de détachement hors du territoire de la commune ;

3° En service de corps détachés pour seconder l'armée de ligne (1).

Nous en parlerons dans les trois paragraphes suivants, et dans le quatrième nous ferons connaître la loi exceptionnelle qui régit la garde nationale du département de la Seine.

§ 1^{er}. Service ordinaire.

513. Il a paru convenable de donner à l'organisation

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 2, 3, 5, 6, 7 et 8.

de la nation armée la même base qu'à la division administrative; ainsi la garde nationale est organisée par commune. Une ordonnance du Roi forme des bataillons cantonaux quand le besoin l'exige. Tous les Français de vingt à soixante ans sont tenus au service, dans la commune de leur domicile réel (1). La loi permet d'y admettre des étrangers jouissant en France des droits civils, lorsqu'ils ont acquis des propriétés ou formé des établissements sur notre territoire. C'est là une dérogation au principe qui éloigne les étrangers des armées actives; mais cette dérogation ne présente aucun inconvénient, puisque l'admission des étrangers, lors même qu'ils remplissent les conditions voulues par la loi, n'est que facultative. Le service ordinaire de la garde nationale est obligatoire et personnel, et le remplacement n'est permis qu'entre le père et le fils, l'oncle et le neveu, les frères et les alliés au même degré. Les gardes nationaux de la même compagnie peuvent seulement échanger leur tour de service (2).

514. Il était nécessaire, après avoir posé l'obligation d'une manière générale, de placer dans des catégories d'exception les personnes qui ne peuvent ou ne doivent pas faire partie de la garde nationale. La loi, peu exacte dans ses termes, se sert d'expressions diverses pour exprimer une même chose. Nous réduirons les différents cas énumérés à ceux d'*incompatibilité*, d'*exemption forcée ou facultative*, et d'*exclusion*.

Il existe une évidente *incompatibilité* à l'égard des

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 4 et 9; Cod. civ. art. 102. Quel est le tribunal qui prononcera sur les questions de domicile? Autrefois le Conseil d'état était compétent. — Arr. du 31 mars 1849. Il résulte de la loi, art. 17, 25 et 26, que c'est le conseil de recensement et, sur l'appel, le jury de révision.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 10 et 27.

magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, qui ont le droit de requérir la force publique.

Il y a *exemption nécessaire*, par suite de la nature des choses, pour les ecclésiastiques et les élèves ecclésiastiques des différents cultes; pour les militaires de l'armée de terre et de mer, des corps municipaux et des autres troupes soldées, et pour les individus assimilés aux militaires par le § 2 de l'article 12, ainsi que pour les préposés des services actifs des douanes, des octrois, des administrations sanitaires, et pour les gardes champêtres et forestiers. Nous rangeons dans la même catégorie, bien que la loi paraisse en faire une classe à part, les concierges des maisons d'arrêt, les geôliers, les guichetiers et autres agents subalternes de la police. Deux solutions ministérielles des 25 août 1831 et 15 janvier 1833 exceptent : la première, les frères de la Doctrine chrétienne; la seconde, les pilotes lamaneurs.

Dans une foule de circonstances, des dispenses temporaires sont nécessaires : tels sont les cas d'infirmités, d'absence prolongée, de service public, etc. L'appréciation de ces différentes circonstances est laissée au conseil de recensement, dont nous parlerons tout à l'heure; quand il ne s'agit que de la dispense d'un service momentané, la réclamation est adressée au chef (1).

L'*exemption facultative* existe au profit des membres des deux Chambres, des membres des Cours et tribunaux, des anciens militaires qui ont cinquante ans d'âge et vingt années de service, des gardes nationaux ayant cinquante-cinq ans, des facteurs de la poste aux lettres, des postillons nécessaires au service des postes.

(1) Loi du 22 mars 1821, art. 78.

Il y a *exclusion temporaire* à l'égard des individus privés de l'exercice des droits civils, pendant le temps de cette interdiction, et *exclusion perpétuelle* pour les condamnés à des peines afflictives ou infamantes, ou à des peines correctionnelles, pour vol, escroquerie, banqueroute simple, abus de confiance, soustractions commises par des dépositaires publics, et attentats aux mœurs; enfin, pour les vagabonds et les gens sans aveu, déclarés tels par jugement.

515. Parmi les individus qui restent passibles du service, on ne peut placer sur le contrôle du service ordinaire que ceux qui sont imposés à la contribution personnelle, et leurs enfants quand ils ont atteint l'âge fixé par la loi (1); tous les autres, ainsi que les citoyens pour lesquels le service ordinaire serait une charge trop onéreuse, et les domestiques attachés au service de la personne, sont inscrits sur le contrôle de réserve, à la suite des compagnies, de manière à pouvoir y être incorporés au besoin. Les citoyens inscrits sur ce contrôle ne peuvent concourir à la nomination des officiers et des sous-officiers du service ordinaire, ni être inscrits sur les tableaux destinés à former le conseil de discipline ou le jury de révision (2).

516. Il y a dans chaque commune un registre-matricule, sur lequel sont inscrits les noms de tous les Français appelés au service de la garde nationale. Le maire, dans le courant de chaque année, note en marge les mutations, et les causes d'exemption ou d'incapacité qui peuvent survenir. Tous les ans, au mois de janvier, le conseil de recensement, composé

(1) Les gardes nationaux non imposés, qui ont fait le service avant le 1^{er} août 1830, sont autorisés par la loi à le continuer, s'ils le veulent.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 11, 12, 13, 19, 20, 21, 28, 29^o; arrêts de la Cour de cass. des 22 oct. 1831 et 18 fév. 1832.

du maire et du conseil municipal (1), inscrit au registre-matricule les jeunes gens qui sont entrés dans leur vingtième année pendant le cours de l'année précédente, et les Français qui ont nouvellement acquis leur domicile dans la commune; il raye ceux qui sont entrés dans leur soixantième année, qui ont changé de domicile ou qui sont décédés, et forme, d'après le registre-matricule, le contrôle de service ordinaire et le contrôle de réserve, en statuant sur les différentes causes d'exemption ou d'incapacité (2).

517. Les opérations du conseil de recensement peuvent être réformées, dans les cas déterminés ci-dessous, par un *jury de révision*, composé du juge de paix, président, et de douze jurés désignés par le sort (3) sur la liste des gardes nationaux sachant lire et écrire et âgés de plus de 25 ans. Il y a dans chaque canton un jury de révision, qui est renouvelé tous les six mois par un tirage que fait le juge de paix en séance publique. Le jury ne peut prononcer qu'autant que ses membres sont au nombre de sept; ses décisions sont prises à la majorité absolue et ne sont soumises à aucun recours. Telles sont les dispositions de la loi. Mais la jurisprudence du Conseil d'état admet qu'il peut y avoir lieu à un recours pour incompétence et excès de pouvoir, et qu'il ne peut être introduit que sur le rapport d'un ministre (4). L'article 26 de la loi du 14

(1) Dans les villes où il y a plusieurs cantons, le conseil municipal peut s'adjoindre un certain nombre de personnes, choisies, à nombre égal, dans les différents quartiers, parmi les citoyens appelés à faire le service. Il peut se subdiviser suivant les besoins du service en plusieurs conseils, composés de huit membres au moins, art. 15°. V. pour Paris, loi du 14 juill. 1837, art. 4°.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 14 à 19, 29 et 32°.

(3) Il résulte des attributions du jury que les personnes qui ont composé le conseil de recensement ne peuvent en faire partie (24°).

(4) V. quatre arrêts du Conseil du 15 juill. 1832.

juillet 1837, sur la garde nationale de Paris, dit positivement que toute décision des jurys de révision pourra être déferée au Conseil d'état pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. Bien que cette loi soit spéciale au département de la Seine, il nous semble qu'elle développe le véritable sens de la loi du 22 mars 1831, et qu'aujourd'hui les parties pourront se pourvoir directement dans les limites déterminées par la loi (1).

Le jury de révision statue, comme juge d'appel du conseil de recensement, sur les réclamations relatives à l'inscription ou à la radiation sur les registres-matricules, à l'inscription ou à l'omission sur le contrôle du service ordinaire. Ces différentes réclamations peuvent être formées d'abord par les personnes qu'elles intéressent directement; ensuite par tous les gardes nationaux qui ont intérêt, soit à faire inscrire ceux qui fuient le service, soit à faire rayer ceux que la loi en déclare indignes (2). Il prononce aussi sur les réclamations relatives à l'inobservation des formes prescrites pour l'élection des officiers et des sous-officiers, et sur celles des individus désignés pour faire le service de détachement (3).

518. Nous laissons de côté tout ce qui est relatif à

(1) M. de Cormenin n'admet pas cette extension, et pense que l'annulation ne peut avoir lieu que pour incompétence ou excès de pouvoir, d'après le principe général de la loi du 14 oct. 1790, qui soumet au Roi les réclamations d'incompétence, seulement contre les décisions des corps administratifs. Mais il décide que le recours peut être formé soit par les parties intéressées, soit d'office par le ministre de l'intérieur. *Questions de droit*, 4^e édit. t. 3, p. 175, note 1, p. 176 et 177. Le recours ne peut être formé que par le ministère d'un avocat au Conseil, la loi de 1831 ne contenant pas sur ce point d'exception aux règles ordinaires. Arrêt du Conseil du 25 août 1835.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 11, 12, 13, 19, 20, 21, 28 et 29^e.

(3) Loi du 22 mars 1831, art. 54 et 146^e. Voir circul. des 30 août et 7 nov. 1831.

la nomination de la garde nationale et à la composition des cadres (1), pour nous occuper de la nomination aux grades. Le principe consacré par l'art. 65 de la Charte est l'*intervention des gardes nationaux* dans le choix de leurs officiers. Voici comment il a été appliqué par la loi : les gardes nationaux nomment seuls leurs officiers, jusqu'au grade de chef de bataillon inclusivement, à l'exception de ceux dans lesquels on doit trouver des connaissances spéciales : ce sont les majors, adjudants-majors, chirurgiens-majors, aides-majors, qui sont nommés par le Roi ; les adjudants-sous-officiers, qui sont nommés par le chef de bataillon ; les capitaines d'armement et officiers payeurs, qui sont nommés par le commandant supérieur, ou par le préfet, sur la présentation du chef de légion ; les capitaines et lieutenants rapporteurs, et les secrétaires du conseil de discipline, qui sont nommés par le préfet ou le sous-préfet, sur une liste de trois candidats désignés par le chef de légion (2).

Le chef de légion et le lieutenant-colonel sont choisis par le Roi, sur une liste de dix candidats désignés par tous les officiers, et par un nombre égal de gardes nationaux nommés par les compagnies. Quand il y a plusieurs légions dans une commune, le Roi peut nommer un commandant supérieur ; mais il ne peut y avoir de commandant supérieur des gardes nationales d'un département ou même d'un arrondissement, excepté dans le département de la Seine. Les chefs de bataillon et les porte-drapeaux sont nommés par tous les officiers du bataillon, réunis à un nombre

(1) V. sect. 3 de la loi.

(2) Il est nommé aux autres emplois salariés, tels que ceux de tambour, trompette, etc., par le maire, lorsque la garde nationale est communale, et par le sous-préfet, dans les bataillons cantonaux (58). Ord. du 3 mars 1834.

égal de gardes nationaux. Il faut observer qu'aucun officier exerçant un emploi actif dans les armées de terre et de mer ne peut être nommé ni officier ni commandant supérieur des gardes nationales en service ordinaire, ce qui n'exclut pas les officiers portés sur le cadre d'activité (1).

Les élections d'officiers ont lieu tous les trois ans, en présence du président du conseil de recensement, assisté des deux membres les plus âgés du conseil. Les gardes nationaux doivent s'y trouver sans armes et sans uniforme. L'élection a lieu pour chaque grade successivement, en commençant par le plus élevé. Il faut la majorité absolue pour les officiers, et la majorité relative pour les sous-officiers et caporaux. Les réclamations relatives à l'inobservation des formes sont portées devant le jury de révision, qui décide sans recours (2).

519. Les officiers ne peuvent exercer leurs fonctions qu'après qu'ils ont été reconnus à la tête de la troupe, et qu'ils ont prêté serment de fidélité au Roi des Français, et d'obéissance à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume. Ils doivent être, dans les deux mois de leur nomination, complètement armés et équipés, sinon ils sont réputés démissionnaires. Il fallait prévoir le cas où des officiers, oubliant leurs devoirs et méconnaissant la mission de la garde nationale, se mettraient en hostilité avec l'autorité, à la-

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 53, 56, 57, 58, 67, 101 et 103^o.

(2) *Id.* art. 50, 51, 52, 53, 54 et 60^o. Il résulte de la loi (art. 9) que les officiers doivent être choisis parmi les gardes nationaux de la commune; il résulte de son esprit qu'ils doivent l'être dans la compagnie même, sinon ils ne pourraient pas, en cas d'alerte, se trouver sur-le-champ à la tête de leurs soldats; c'est le principe admis par le Conseil d'état dans un arrêt du 25 avril 1833. (V. cependant un arrêt de la Cour de cass. du 17 août 1833 qui admet le principe contraire.)

quelle ils doivent obéissance pour tout ce qui est relatif à l'exécution des lois et au maintien de l'ordre. Déjà nous avons vu que l'autorité avait le droit de suspendre et même de dissoudre la garde nationale ; à plus forte raison devait-elle avoir celui de rompre la résistance individuelle de ses chefs. En conséquence , sur l'avis du maire et du sous-préfet , un officier de la garde nationale peut être suspendu de ses fonctions pendant deux mois , par un arrêté motivé du préfet , pris en conseil de préfecture , après que l'officier a été entendu dans ses observations. L'arrêté du préfet est transmis immédiatement au ministre de l'intérieur , sur le rapport duquel le Roi peut , par une ordonnance , prolonger la suspension. Si elle dure plus d'une année , elle équivaut à une destitution ; on procède alors à une nouvelle élection , dans laquelle rien ne s'oppose à ce que l'officier soit réélu (1).

520. L'administration de la garde nationale une fois organisée , ainsi que sa comptabilité , sont placées dans les attributions de l'autorité administrative et municipale ; les dépenses sont votées , réglées et surveillées comme les autres dépenses de la commune. Il existe dans chaque bataillon un conseil d'administration , chargé de présenter annuellement au maire l'état des dépenses nécessaires , et de viser les pièces justificatives de l'emploi des fonds (2). Enfin les gardes nationaux et les communes sont responsables, vis-à-vis de l'État , des armes de guerre délivrées aux

(1) Loi du 22 mars 1831 , art. 61 *. Ces règles ne peuvent s'appliquer qu'aux officiers dont la nomination dérive de l'élection ; quant à ceux qui peuvent être nommés par l'autorité seule , nul doute qu'ils ne puissent être également révoqués par elle. (*V.* art. 103 , § 4.)

(2) *Voir*, pour l'organisation de ce conseil et pour les différentes dépenses , la sect. 7 de la loi.

gardes nationaux (1). L'entretien de l'arme est à la charge du garde national, et les réparations en cas d'accident sont à la charge de la commune.

521. Des peines disciplinaires peuvent être prononcées contre les gardes nationaux, soit par les chefs, soit par le *conseil de discipline* (2). Nous ne nous occuperons pas de cette matière qui est étrangère au droit administratif.

§ II. Du service de détachement.

522. La garde nationale doit fournir des détachements dans deux cas : 1° en cas d'insuffisance de la gendarmerie et de la troupe de ligne, pour escorter d'une ville à l'autre les convois de fonds ou d'effets appartenant à l'Etat, ou conduire des accusés, des condamnés et autres prisonniers ; 2° pour porter secours aux communes, arrondissements et départements voisins qui sont troublés ou menacés par des émeutes ou des séditions, ou par l'incursion de voleurs, brigands ou malfaiteurs. Les détachements ne peuvent agir, dans l'arrondissement, sans une réquisition du sous-préfet ; dans le département, sans une réquisition du préfet ; hors du département, sans une ordonnance du Roi. Cependant il est des circonstances tellement urgentes, que le délai nécessaire pour obtenir cette réquisition ou cette ordonnance entraînerait des malheurs irréparables ; le maire d'une commune en danger peut alors s'adresser aux maires des communes limitrophes, qui, sans dis-

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 69° ; ord. des 24 oct. 1833 et 31 déc. 1836, sur les officiers chargés de l'inspection des armes.

(2) V. la sect. 8 de la loi, les circul. des 25 juill. et 25 oct. 1831, et les arrêts de la Cour de cass. devant laquelle on peut se pourvoir contre les décisions du conseil de discipline.

tion de département, peuvent requérir un détachement de la garde nationale de marcher immédiatement sur le point menacé, à la charge de rendre compte du mouvement à l'autorité supérieure dans le plus bref délai (1).

523. L'acte de réquisition fixe le nombre d'hommes nécessaire pour le service; l'appel est fait par le maire, assisté du commandant de la garde nationale de la commune, sur le contrôle du service ordinaire, en commençant par les célibataires les moins âgés. Le maire est juge des motifs d'excuse qui peuvent être allégués par les gardes nationaux appelés. Il résulte de la discussion de la loi qu'il prononce sans recours. Les circonstances pressantes dans lesquelles ce service est ordonné ne permettaient pas qu'il en fût autrement. Les gardes nationaux désignés qui refusent de marcher, ou qui quittent le détachement sans autorisation, sont traduits en police correctionnelle, et punis d'un emprisonnement qui ne peut excéder un mois, et en outre de la privation du grade, s'ils en ont un (2).

524. Les gardes nationaux en détachement ne cessent pas d'être soumis à l'autorité civile; ils ne passeraient sous les ordres de l'autorité militaire que sur la réquisition de l'autorité administrative. Dans tous les cas, la durée de leur service ne peut être que de dix jours, sur la réquisition du sous-préfet; de vingt jours, sur la réquisition du préfet; de soixante jours, en vertu d'une ordonnance du Roi. Passé ce temps, ils peuvent, sans encourir aucune peine, rentrer dans leurs foyers. C'est à l'autorité, lorsque les causes qui les ont fait requérir subsistent encore, à pourvoir à leur remplacement par la troupe de ligne ou par d'au-

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 127 et 128^o.

(2) *Id.* art. 129, 130 et 136^o.

tres gardes nationaux. Lorsqu'ils s'éloignent pendant plus de 24 heures de leur commune, ils sont assimilés aux militaires de la ligne, pour la solde, l'indemnité de route et les prestations en nature; ceux qui sont blessés pour cause de service ont droit aux secours, pensions et récompenses que la loi accorde aux militaires en activité de service (1); enfin, le lien de la discipline devant être d'autant plus étroit que les circonstances sont plus graves, la loi établit pour ce cas des pénalités spéciales (2).

§ III. Service des corps détachés.

525. Il ne faut pas confondre le service de détachement, dont nous venons de parler, avec le service des *corps détachés*. Ce dernier a pour but la défense des places fortes, des côtes et des frontières du royaume, et il place les gardes nationaux dans la même position que les troupes de ligne dont ils sont les auxiliaires. Les corps détachés ne peuvent être tirés de la garde nationale qu'en vertu d'une loi; mais, si des circonstances imprévues les rendaient nécessaires dans l'intervalle des Chambres, il suffirait d'une ordonnance du Roi, qui devrait être convertie en loi à la session suivante. La durée du service des corps détachés est fixée à une année. Il a été reconnu, dans la discussion, que cette durée pouvait être prolongée par une nouvelle loi, si les circonstances l'exigeaient (3).

526. L'acte qui ordonne la formation de corps détachés de la garde nationale détermine le nombre d'hommes dont ils seront composés. On admet d'a-

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 128, § 3, 131, 132, 137°. Cette disposition est commune au service ordinaire et au service de détachement.

(2) *Id.* art. 133, 134 et 135°.

(3) *Id.* art. 138 et 139°.

bord les gardes nationaux et les jeunes gens de dix-huit à vingt ans qui se présentent volontairement, quand ils sont reconnus propres au service (1) ; on fait, pour le surplus, un appel forcé, dont il n'y a d'exemptés que les hommes qui, par le défaut de taille ou par des infirmités graves, sont impropres au service, et les pères de famille dont la présence est nécessaire à la subsistance de leurs enfants (2). La loi ne trace ici aucune règle fixe ; elle se contente de laisser l'appréciation de ce motif d'excuse au conseil de révision, qui est ainsi autorisé à prendre en considération non-seulement le nombre d'enfants, mais encore la position particulière de chaque père de famille. Les gardes nationaux assujétis au service de détachement sont divisés en plusieurs classes : dans la première sont les célibataires de vingt à trente-cinq ans ; dans les autres classes, l'appel n'a lieu que jusqu'à trente ans. On assimile aux célibataires tous les individus qui, postérieurement à la promulgation de la loi du 22 mars 1831, se sont mariés avant d'avoir atteint l'âge de vingt-trois ans ; cependant ils ne sont appelés qu'après tous les célibataires du même âge qu'eux. Il est bien évident que si, au moment de l'appel, ils ont plus de vingt-trois ans, comme il importe peu qu'ils se soient mariés avant ou après cet âge, ils doivent être rangés dans la classe des hommes mariés.

Ainsi la première classe est composée des célibataires et des hommes mariés qui leur sont assimilés ;

La seconde comprend les veufs sans enfants ;

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 141^{er}. Les jeunes gens de 18 à 20 ans qui se présentent restent soumis à la loi du recrutement ; mais le temps de service dans les corps détachés leur compte en déduction du service dans l'armée, si plus tard ils y sont appelés (142).

(2) *Id.* art. 147 et 149^{er} ;

La troisième les individus qui ont un remplaçant à l'armée (1) ;

La quatrième les mariés sans enfants, excepté ceux qui sont assimilés aux célibataires ;

La cinquième les aînés d'orphelins mineurs de père et de mère, les fils uniques, ou l'aîné des fils, ou, à défaut de fils, les petits-fils uniques, ou les aînés des petits-fils d'une femme actuellement veuve, d'un père aveugle, ou d'un vieillard septuagénaire ;

La sixième se compose des hommes mariés avec enfants (2).

Le système d'appel le plus simple aurait consisté à épuiser les classes de chaque année, en commençant par les hommes les plus jeunes, jusqu'à ce qu'on eût atteint le contingent ; mais il y aurait eu là une injustice, puisque les hommes mariés avec enfants auraient été appelés avant les célibataires plus âgés qu'eux. La loi a combiné le système d'appel par classe avec celui d'appel par année. La première classe étant composée des célibataires de vingt à trente-cinq ans, on divise le contingent en quinze parties proportionnées au nombre des célibataires de chaque année ; dans chacune de ces subdivisions la désignation se fait d'après l'âge ; si tous les célibataires sont appelés, on attaque alors les autres classes de la même manière, en observant que ceux qui les composent n'étant tenus au service que jusqu'à trente ans, ce n'est plus sur quinze, mais sur dix années, qu'il faut répartir

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 150^o. On appelle les remplacés, parce que, si le remplaçant n'était pas à l'armée, il ferait partie des corps détachés. Cette disposition ne peut profiter qu'aux célibataires, ou aux veufs sans enfants, car les hommes mariés, même sans enfants, ne viennent qu'au quatrième rang.

(2) Cette classification résulte de la combinaison des art. 150 et 145 avec l'art. 113.

le nombre d'hommes à fournir. De cette manière , chaque classe est successivement épuisée, sans distinction d'années (1).

527. Lorsqu'il y a lieu d'appeler les corps détachés de la garde nationale, la répartition entre les départements, arrondissements et cantons, est faite proportionnellement à la force des classes appelées à la mobilisation. Il est formé pour cet objet, par les soins du sous-préfet, par commune et pour chaque canton, d'après les contrôles du service ordinaire et de la réserve de chaque commune, un tableau général des citoyens mobilisables, inscrits par rang d'âge et par classe, tel que le définit l'article 43 de la loi du 21 mars 1831. Chaque année, au mois de janvier, ce tableau est complété et rectifié d'après les éliminations et accroissements annuels des diverses classes mobilisables (2).

528. Les désignations sont faites, d'après les bases que nous venons d'exposer, par le *conseil de recensement*. Les réclamations, s'il s'en élève, sont jugées par un *conseil de révision*, qui est chargé en outre d'apprécier l'aptitude des individus désignés pour faire un service analogue à celui des armées actives. Ce conseil se compose, au chef-lieu du département, du préfet, ou d'un conseiller de préfecture délégué par lui; au chef-lieu des autres arrondissements, du sous-préfet, président, de deux membres du conseil d'arrondissement désignés par le préfet, de l'officier général commandant la subdivision militaire ou d'un officier délégué par lui, et de l'officier le plus élevé en grade dans la garde nationale. Ce conseil prononce

(1) Loi du 23 mars 1831, art. 144°.

(2) Loi du 19 avril 1832, art. 1 et 2.

en outre sur les motifs de l'exemption relative au nombre des enfants (1).

529. Le garde national désigné pour faire partie d'un corps détaché a la faculté de se faire remplacer par un Français, âgé de dix-huit à quarante ans, qui doit être agréé par le conseil de révision. Le remplacé est responsable de la désertion de son remplaçant; il doit, quand celui-ci est appelé pour son compte dans un corps détaché, en fournir un autre, ou marcher lui-même; enfin il n'est pas dispensé, par la présence de son remplaçant sous les drapeaux, de concourir au service ordinaire de la garde nationale (2).

530. Le service auquel sont appelés les gardes nationaux détachés exige la modification de l'organisation et de la discipline. Il n'y a plus que les caporaux et les brigadiers, les sergents et les maréchaux-des-logis, les sous-lieutenants et les lieutenants, qui soient élus par les gardes nationaux; les autres sous-officiers sont désignés par le capitaine et nommés par les chefs de corps; tous les autres officiers sont nommés par le Roi (3). L'assimilation à la troupe de ligne est complète pour la solde, les prestations en nature, et les pensions en cas de blessure ou de mort. La discipline aussi est la même, sauf une modification relative aux gardes nationaux qui refuseraient d'obtempérer à la réquisition, et à ceux qui quitteraient leur corps sans autorisation, hors de la présence de l'ennemi. Ils sont punis d'un emprisonnement qui, pour les premiers,

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 146, 148 et 149; et loi du 19 avril 1832, art. 3 et 4.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 151, 152, 153 et 154.

(3) Il résulte des mots *pour la première organisation*, insérés dans l'art. 157, qu'une fois que les corps sont organisés, la nomination des officiers est attribuée au Roi, et celle des sous-officiers aux chefs de corps, comme dans la troupe de ligne.

ne peut excéder deux ans, et trois ans pour les seconds (1).

§ IV. De la garde nationale du département de la Seine,

531. L'importance de la garde nationale de Paris et du département de la Seine, et la facilité qu'offre la nombreuse population de Paris à ceux qui veulent éluder les charges du service, ont donné lieu à quelques dispositions exceptionnelles qui sont contenues dans la loi du 14 juillet 1837. Nous n'entrerons pas dans les détails de cette loi qui n'offre pas de difficultés, et dont le texte est inséré à l'Appendice. Nous nous contenterons de faire remarquer qu'elle oblige tout Français, appelé par la loi du 22 mars 1831 au service de la garde nationale, à faire ce service dans le département de la Seine, lorsqu'il y a son domicile réel, ou seulement lorsqu'il y réside habituellement une partie de l'année, et cela nonobstant son inscription sur les registres-matricules d'un autre département. Dans ces deux cas, le service est dû à Paris, dans la commune ou dans l'arrondissement municipal où le garde national a sa principale habitation.

532. Tous les individus que nous venons de désigner, lorsqu'ils ne sont pas portés sur le registre-ma-

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 155 à 161. La loi actuelle est complète quant à l'organisation et à la discipline de la garde nationale; elle abroge par conséquent toutes les lois antérieures. Il n'en est pas de même quant au service et à l'administration; aussi n'abroge-t-elle sur ces matières que les lois antérieures incompatibles avec ses dispositions (162). Ainsi on peut consulter, sur les rapports des corps administratifs et de la garde nationale, la loi en forme d'instruction du 12 août 1790, § 9; — la loi du 8 juill. 1791, et le décret du 23 déc. 1811, sur le service de la garde nationale dans les villes en état de siège; — la loi du 6 déc. 1790 sur la subordination de la force armée à l'autorité publique; — celle du 29 sept. 1791 sur les obligations des gardes nationaux; — la loi des 26-27 juill. 1791, et celle du 20 avril 1831 sur les attroupements; — la loi du 8 germ. an vi, qui règle les rapports de la gendarmerie avec la garde nationale.

tricule , sont tenus de se faire inscrire à la mairie de leur résidence dans les deux mois de l'accomplissement des conditions qui leur rendent le service de la garde nationale obligatoire , ou dans les deux mois du changement de résidence : celui qui ne s'est pas conformé à ces dispositions , et dont l'inscription d'office au contrôle du service ordinaire est devenue définitive , est , par ce seul fait , constitué en état de refus de service , et renvoyé par le maire devant le conseil de discipline , qui peut le condamner à un emprisonnement d'un jour au moins et de 5 jours au plus (1).

533. La section 2 est relative à l'inscription sur les registres-matricules et sur les contrôles de service , et aux différentes autorités qui concourent à cette opération. La section 3 traite de la nomination aux grades. La section 4 , de l'ordre du service ordinaire. La section 5 établit des règles spéciales de discipline. L'article 19 rend obligatoires l'uniforme et l'équipement pour tout garde national qui n'en est pas dispensé par le conseil de recensement. Les décisions du conseil sur ce point peuvent être déférées par voie d'appel au jury de révision. L'art. 24 crée un conseil supérieur de discipline pour le département de la Seine ; les art. 25 et suivants indiquent les moyens de recours et les délais dans lesquels ils doivent être exercés. L'art. 29 déclare exécutoire dans le département de la Seine toutes les dispositions de la loi du 22 mars 1831 qui ne sont pas contraires à la loi exceptionnelle du 14 juillet 1837.

(1) Loi du 14 juill. 1837 , art. 1 et 2°.

TITRE V.**DES CHARGES QUI PORTENT SUR LA PROPRIÉTÉ.**

Nous venons de faire connaître les obligations imposées aux personnes par notre droit public, au nom du principe social; il faut maintenant étudier celles qui portent sur les biens, et voir comment la loi, tout en modifiant certaines conséquences du droit de propriété dans l'intérêt général, a su cependant concilier ses exigences avec l'intérêt particulier.

Les charges sociales qui pèsent sur la propriété sont :

- 1° L'impôt ;
- 2° Les servitudes de différentes natures créées dans l'intérêt public ;
- 3° Enfin , l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous traiterons de l'impôt quand nous parlerons de la fortune publique.

Les servitudes pour cause d'utilité publique trouveront leur place dans les chapitres où il sera traité des matières auxquelles elles se rattachent et des causes qui les produisent.

Nous ne nous occuperons donc ici que de l'expropriation, et nous expliquerons dans deux chapitres :

- 1° L'expropriation dans les cas ordinaires ;
- 2° L'expropriation pour l'établissement de fortifications.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE DANS LES CAS ORDINAIRES.

L'application la plus étendue du principe social, quant aux biens, est le droit *d'expropriation pour cause d'utilité publique*. C'est à son usage que l'on doit l'exécution des grands travaux ; tels que les routes, les canaux, les ports, les villes fortifiées, qui servent à la civilisation, à la prospérité, à la défense du pays. Sans lui, en effet, l'entreprise la mieux conçue, la plus utile, quelquefois même la plus indispensable à une nation, serait arrêtée par l'égoïsme de quelques particuliers. Aussi ce droit, que l'on trouve écrit dans une ordonnance de Philippe le Bel en 1303, a-t-il successivement été consacré par nos différentes constitutions, avant de prendre place dans l'art. 9 de la Charte et dans l'art. 545 du Code civil. Mais, à côté de la faculté de dépouiller un individu de sa propriété, se trouve l'obligation imposée par l'équité de le dédommager du préjudice qu'il souffre, de telle sorte que sa fortune n'en reçoive pas de diminution. La Charte constitutionnelle et le Code civil, dans les deux articles que nous venons de citer, veulent que cette juste indemnité soit *préalable* à l'expropriation.

La fixation de l'indemnité avait été attribuée, par la loi du 16 septembre 1807, à l'administration qui, se trouvant jugé et partie, paraissait ne pas offrir assez de garantie aux propriétaires (1). La loi du 8 mars

(1) Loi du 16 sept. 1807, art. 56 et 57.

1810 transporta cette fixation à l'autorité judiciaire. Mais l'intérêt privé abusa bientôt des dispositions qui avaient pour but de le protéger. L'esprit de chicane employa toutes les ressources de la procédure pour traîner l'expropriation en longueur, et, quand il n'était plus possible de la différer, pour arracher aux tribunaux, quelquefois trop faciles, des indemnités tout-à-fait disproportionnées avec la valeur des propriétés; de telle sorte que l'exécution de travaux importants entraînait des lenteurs infinies, et coûtait à l'État des sommes immenses (1). C'est pour remédier à ces inconvénients et pour mettre l'administration à l'abri des lenteurs et des dépenses exagérées, tout en protégeant les droits des simples citoyens, qu'a été faite la loi du 7 juillet 1833.

La procédure en expropriation se compose de quatre parties bien distinctes :

Il faut d'abord qu'il soit constaté que les travaux qu'on veut entreprendre sont véritablement d'*utilité publique* ;

En second lieu, que les propriétés à exproprier soient désignées de la manière la moins dommageable ;

Troisièmement, que l'expropriation en soit prononcée ;

Quatrièmement enfin, que l'indemnité soit réglée de manière à ce que les droits du propriétaire et ceux des tiers intéressés ne reçoivent aucune atteinte.

D'après l'économie de la loi du 7 juillet 1833, la

(1) Lorsqu'il a été question de prolonger le canal de Berri, on a payé 2,400,000 fr. pour des terrains imposés à 3,261 fr..... Dans le département de la Gironde, un terrain qui avait été évalué, dans l'intérêt du département, par des hommes connaissant la valeur des biens, à 500 fr., a été réglé par le tribunal à 10,000 fr. (Discours de M. Mounier à la Chambre des Pairs, 3 mai 1833.)

déclaration d'utilité publique est attribuée *au pouvoir législatif* ou *au pouvoir exécutif*, suivant les circonstances ;

La détermination des propriétés à exproprier est laissée à *l'autorité administrative* ;

L'expropriation est prononcée par *l'autorité judiciaire* ;

Et l'indemnité est fixée, quant au propriétaire et aux tiers intéressés, *par un jury*. C'est principalement dans ce dernier point que la loi a innové.

Dans la première section, nous traiterons *de l'expropriation* ; dans la seconde, *de l'indemnité*.

SECTION I^{re}. — DE L'EXPROPRIATION.

SOMMAIRE.

§ I^{er}. Des cas où elle a lieu et des choses qui en sont l'objet.

534. *Cas dans lesquels l'expropriation publique peut avoir lieu.*

535. *Les immeubles peuvent seuls être l'objet de l'expropriation proprement dite. — Réquisitions des objets mobiliers.*

536. *Quid de la propriété intellectuelle? — Exceptions.*

537. *Des objets mobiliers qui sont immeubles par destination.*

538. *Des immeubles incorporels.*

§ II. Déclaration d'utilité publique et détermination des propriétés à exproprier.

539. *A qui appartient le droit de déclarer l'utilité publique.*

540. *De l'enquête préalable.*

541. *Désignation des territoires. — Application des plans aux propriétés privées. — Réclamations.*

542. *Jugement des réclamations.*

543. *Dernier arrêté du préfet.*

544. *Procédure quand les travaux sont communaux.*

§ III. Du jugement d'expropriation et de ses effets.

- 545. *Mission de l'autorité judiciaire.*
- 546. *Mode de procéder du tribunal.*
- 547. *Le tribunal a-t-il le droit de refuser l'expropriation en appréciant l'acte d'après lequel on la provoque?*
- 548. *Du recours en cassation.*
- 549. *Effets produits par le jugement d'expropriation quant au propriétaire.*
- 550. *Effets vis-à-vis des tiers qui ont des démembrements de la propriété ou qui ont un droit à l'occasion des biens.*
- 551. *Effets vis-à-vis des créanciers privilégiés et hypothécaires.*
- 552. *Effets par rapport aux actions en revendication ou en résolution.*

§ I^{er}. Des cas où l'expropriation a lieu et des choses qui en sont l'objet.

534. La législation exceptionnelle relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique n'a été établie que pour vaincre les obstacles que les particuliers mettraient à l'exécution de travaux d'utilité générale, en refusant de céder leurs propriétés, ou en en demandant un prix exagéré : d'où il suit qu'elle ne doit être appliquée qu'autant que les propriétés ne peuvent être acquises à l'amiable (1) ; qu'elle ne peut avoir pour cause que des travaux d'intérêt public, tels que des routes, des canaux, des ports, des fortifications, etc. ; enfin, qu'elle ne peut être invoquée par les particuliers, à moins qu'ils ne soient cessionnaires d'entreprises d'utilité publique (2). On a longtemps douté que les communes pussent user de l'expropriation pour

(1) Lorsque l'acquisition à l'amiable a lieu avant la déclaration d'utilité publique, elle est régie par les règles ordinaires du droit et non par la loi du 7 juill. 1833.

(2) V. cependant, quant aux particuliers, les art. 661, 682, 841 C. civ.

cause d'utilité publique ; l'ancienne jurisprudence établissait entre les travaux qui avaient une utilité générale, et ceux dont le but était purement communal, une distinction que la loi nouvelle fait disparaître par la généralité de ses termes (1). Mais ce droit ne descend pas plus bas que la commune.

535. L'expropriation pour cause d'utilité publique, telle qu'elle a été organisée successivement par les lois des 16 septembre 1807, 8 mars 1810, et 7 juillet 1833, ne s'applique qu'aux immeubles. L'on a pensé sans doute qu'il était toujours facile de se procurer à l'amiable les effets mobiliers dont l'État peut avoir besoin. Cela n'est vrai que pour les temps ordinaires ; il peut se rencontrer des circonstances telles, que l'on soit dans la nécessité de s'emparer, malgré les propriétaires, d'objets mobiliers. Nul doute alors que l'art. 9 de la Charte, qui est conçu d'une manière générale, n'autorise cette sorte d'expropriation. Il existe sur cette matière un décret du 19 brumaire an III, rendu dans les temps malheureux de la révolution, qui prescrit la réquisition des denrées et autres objets nécessaires aux besoins de la république, et trace les règles à suivre pour régulariser les réquisitions. Un décret impérial de 1813 et un règlement du 4^{or} sept. 1827 sont relatifs aux réquisitions de denrées nécessitées par les circonstances extraordinaires du service de guerre ; l'application de ces différentes dispositions ne serait pas aujourd'hui sans difficulté. Il serait à désirer que l'on tracât des règles sur cette matière, qui pourrait avoir une grande importance en temps de guerre, et que l'on déterminât par qui et dans quelle forme sera faite la répartition entre

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 12^{er} ;

les habitants de la même commune , comment seront faites et jugées les réclamations , de quelle manière l'indemnité sera réglée et acquittée , quels seront les moyens de contrainte , etc. , etc.

536. On s'est demandé si la propriété intellectuelle pourrait être aussi l'objet d'une expropriation. Il nous semble , d'après la généralité des termes de la Charte, que la propriété intellectuelle est dominée par les mêmes principes que la propriété relative aux choses corporelles ; mais , dans l'absence d'une loi sur la matière , et comme cette expropriation ne peut jamais devenir d'une urgente nécessité , nous pensons qu'elle ne pourrait avoir lieu qu'en vertu d'un acte législatif qui en déterminerait les formes et la restreindrait dans de justes limites (1). La législation toutefois nous en présente quelques cas spéciaux. Un arrêté du 13 nivôse an x porte que , lors de l'inventaire qui suit le décès d'un officier général ou d'un officier supérieur de toute arme , d'un intendant militaire , d'un officier de santé en chef des armées , il est rendu compte au ministre de la guerre des papiers, cartes, plans et mémoires qui appartenaient en propre au décédé , et que le ministre peut les retenir en en payant l'estimation. Le décret du 7 fructidor an xii , article 77 , et celui du 18 novembre 1810 , article 90 , contiennent des dispositions analogues relativement aux ingénieurs des ponts et chaussées et aux ingénieurs des mines. Ce sont là des exceptions auxquelles se sont soumises les personnes qui ont accepté les fonctions régies par ces décrets.

537. Les objets mobiliers qui ont reçu par leur destination la qualité d'immeubles , et qui sont atta-

(1) C'est ce qui a été décidé par la Cour de cass. le 3 mars 1826.

chés au fonds à perpétuelle demeure, tels que les tuyaux de conduite d'eau, les glaces et les tableaux qui font corps avec la boiserie, etc. (523, 525 C. C.), doivent suivre le sort du principal et être compris dans l'expropriation. Cependant le propriétaire a le droit de les enlever, et dès lors leur valeur est déduite de l'estimation. Nous pensons même que le propriétaire ne pourrait pas se faire payer par l'État les objets qui ne sont attachés que fictivement au fonds par la destination qu'il leur a donnée, tels que les animaux destinés à la culture, les ustensiles aratoires et autres objets énumérés dans les articles 522 et 524 du Code civil, parce que ces objets, qui ne font pas corps avec la chose et qui ne sont immobilisés que fictivement, reprennent leur nature mobilière par l'acquisition que l'État fait de l'immeuble; sauf l'indemnité qui peut être due au propriétaire lorsqu'il éprouve un préjudice par suite de cette séparation.

538. Tous les immeubles sont soumis à la loi de l'expropriation : ce qui s'entend non-seulement des biens des mineurs, des communes, de l'État (1), mais aussi des biens des femmes mariées sous le régime dotal, de ceux qui composent des substitutions et des majorats, quoiqu'ils soient frappés d'inaliénabilité : c'est que l'utilité publique doit l'emporter ici sur toute autre considération. Les droits immobiliers, tels qu'usufruit, usage, servitude, actions immobilières, etc., qui sont qualifiés, par l'article 526 du Code civil, *d'immeubles par destination*, sont expropriés en même temps que l'immeuble auquel ils s'appliquent : les intéressés conservent leurs droits sur la somme d'argent qu'ils représentent, et ils ne sont appelés dans la

(1) Il résulte d'un avis du Conseil d'état du 21 févr. 1808 que les biens de l'État peuvent être cédés pour cause d'utilité communale.

procédure que pour le règlement de l'indemnité.
Voir numéros 553 et suiv.

§ II. Déclaration de l'utilité publique et détermination des propriétés à exproprier.

539. Pour pouvoir apprécier l'utilité d'une grande entreprise, il faut nécessairement être placé à un point de vue très-élevé, d'où l'on puisse étudier les intérêts de tout un pays, connaître les ressources qu'il présente, et voir par avance les conséquences que produiront, pour son industrie, pour son agriculture, telle route, tel canal que l'on propose d'ouvrir. Cette appréciation ne peut être bien faite que par le pouvoir exécutif, qui reçoit des renseignements de toutes parts, qui peut s'entourer d'hommes spéciaux, habiles à calculer les difficultés et à faire naître les chances de succès. Mais il y aurait de l'inconvénient à laisser le pouvoir exécutif prononcer seul sur les entreprises qui peuvent avoir de grands résultats d'économie publique. Une distinction a donc été établie eu égard à l'importance des travaux. Les routes royales, canaux, chemins de fer, canalisations de rivières, les bassins et docks, qu'ils soient entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières, assujétis ou non à un péage, ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'une loi ; mais une ordonnance royale suffit pour autoriser l'exécution des routes, des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de 20,000 mètres de longueur, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. Cette ordonnance étant un acte du pouvoir discrétionnaire de l'administration, ne peut être attaquée par la voie contentieuse (1).

(1) Arrêt du Cons. 30 nov. 1839. Quand il s'agit de chemins vicinaux, l'arrêté du préfet remplace l'ordonnance du Roi. Loi du 21 mai 1836, art. 16. V. au 2^e volume.

Il résulte de la distinction établie par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1833, que les routes départementales, quelle que soit leur étendue, peuvent être autorisées par une simple ordonnance. C'est que leur construction est toujours précédée d'une délibération des conseils généraux qui offre une garantie suffisante. Les chemins de fer et les canaux peuvent aussi être autorisés par des ordonnances, mais seulement, dit la loi, lorsqu'ils ont moins de 20,000 mètres de longueur et qu'ils ne sont que d'*embranchement*. Ainsi, quelle que soit leur longueur, il faut une loi, s'ils ne remplissent pas cette dernière condition. La raison en est qu'ils ne sont pas alors l'accèssoire d'une voie de communication existante, mais bien la base d'un système de nouvelles communications dont l'établissement exige des études plus approfondies.

Toutes les fois qu'une entreprise entraîne de la part de l'État, soit un sacrifice d'argent, soit l'abandon d'une partie du domaine public, quelle que soit d'ailleurs son importance, une loi devient nécessaire, non pas pour autoriser l'entreprise quand elle est du nombre de celles pour lesquelles une ordonnance suffit, mais pour autoriser l'allocation de fonds, ou la cession de propriété de la part du domaine (1).

540. La loi du 7 juillet veut que la loi ou l'ordonnance d'autorisation soit précédée d'une enquête administrative. Les formes de cette enquête ont été réglées par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835, quand il s'agit de travaux d'une utilité générale, et par celle du 23 août 1835, quand il s'agit de travaux entrepris dans

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 10.

l'intérêt des communes. Les formalités prescrites par ces ordonnances, dont on trouvera le texte à l'Appendice, ont pour but de provoquer les observations de toutes personnes intéressées sur l'ensemble des travaux à entreprendre, sur leur utilité, leur convenance, etc. Une loi du 20 mars 1835 déclare applicable aux routes départementales la nécessité d'une enquête préalable. Cette loi était devenue nécessaire, parce que le Conseil d'état avait pensé que la délibération du conseil général rendait ici l'enquête inutile.

541. Lorsque la loi ou l'ordonnance d'autorisation ne contient pas la désignation des localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, cette désignation est faite par un arrêté du préfet, conformément aux plans arrêtés; puis la détermination définitive des propriétés qui seront soumises à l'expropriation a lieu par un arrêté ultérieur, rendu après que les parties intéressées ont été mises en état de présenter leurs observations (1). Afin d'arriver à ce but, les gens de l'art chargés de l'exécution des travaux lèvent, pour la partie qui s'étend sur chaque commune, le plan parcellaire des terrains ou des édifices dont la cession leur paraît nécessaire. Ce plan, contenant l'indication des noms de chaque propriétaire, est déposé à la mairie de chacune des communes où les propriétés sont situées, pendant huit jours, à partir de l'avertissement qui en est donné avec tous les moyens possibles de publicité; de telle sorte que chaque partie intéressée peut en prendre connaissance et faire ses observations, même verbalement, au maire, qui les inscrit sur un registre (2).

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 2°.

(2) *Id.* art. 4, 5, 6, 7°. Quand il y a des propriétaires qui n'ont pas le libre exercice de leurs droits, leurs observations sont fournies par leurs

542. Quand le délai de huitaine est expiré, une commission, composée du sous-préfet, de quatre membres du conseil général ou d'arrondissement désignés par le préfet, du maire de la commune (1), et d'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux, se réunit au chef-lieu d'arrondissement. Cette commission, dont ne peuvent faire partie les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier, reçoit les observations, appelle, si elle le juge convenable, ceux qui les ont faites, ou toutes autres personnes dont elle peut espérer d'obtenir des lumières, et donne son avis avec toute la latitude possible, mais seulement sur les détails de l'exécution des travaux, et non sur la question d'utilité, ni sur le plan général, ni sur les indemnités (2). Ses opérations doivent être terminées dans le délai d'un mois. La loi garde le silence sur le nombre des membres nécessaire pour délibérer; ce nombre est donc indifférent. Bien plus, quand même la commission n'aurait pas terminé ses opérations, ou même ne les aurait pas commencées à l'expiration du délai d'un mois, le sous-préfet ne devrait pas moins envoyer, dans les trois jours, au préfet, son procès-verbal (qui, dans ce dernier cas, constaterait l'inaction de la commission), et les documents recueillis. On

représentants légaux : ainsi le tuteur remplace le mineur, le maire agit au nom de la commune, et le préfet au nom du département ou de l'État; mais il doit alors, si la commission dont nous allons parler tout à l'heure se réunit au chef-lieu de département où il exerce les fonctions de sous-préfet, la faire présider par un des conseillers de préfecture.

(1) Lorsque les travaux doivent s'étendre sur plusieurs communes, on appelle successivement les maires de chaque commune; il y aurait nullité si on les réunissait tous dans la même commission. Cour de cass. arrêt du 6 janv. 1836.

(2) Si la commission est d'avis que les travaux doivent être exécutés sur des propriétés autres que celles désignées dans le plan primitif, elle peut appeler et entendre les propriétaires sur les terrains desquels seraient déversés les travaux.

n'a pas voulu, avec raison, subordonner à la mauvaise volonté ou à la négligence des membres de la commission la prompte exécution de travaux importants. Les parties d'ailleurs peuvent, dans tous les cas, prendre communication du procès-verbal et des pièces, qui restent déposés pendant huit jours à la préfecture, et adresser leurs observations au préfet (1).

543. Lorsque ces différents délais sont expirés, le préfet prend connaissance de l'avis de la commission. Si elle propose un changement dans le tracé ordonné, il surseoit jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'autorité supérieure, dont la décision est définitive et sans recours; dans le cas contraire, il détermine, par un arrêté motivé, les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Il résulte de la discussion de la loi que cet arrêté, toutes les fois qu'il est rendu en conformité de plans déjà approuvés, n'est susceptible d'aucun recours.

544. Quand il s'agit de travaux à exécuter dans un intérêt purement communal, comme ces sortes de travaux ne présentent pas ordinairement une très-grande importance, et que leur multiplicité exigerait de fréquentes réunions de la commission, on lui substitue le conseil municipal, qu'on peut réunir plus facilement; c'est lui qui donne son avis sur les réclamations faites par les particuliers, et c'est sur cet avis que le préfet rend son arrêté qui, cette fois, doit être pris en conseil de préfecture, et approuvé par l'autorité supérieure (2).

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 8, 9, 10 et 11^{er}. Il résulte de la discussion que la commission a toute la latitude possible pour prendre des renseignements, mais qu'aucune mesure ne lui est prescrite à peine de nullité.

(2) Loi du 7 juill. 1833, art. 11 et 12^{er}.

§ III. Du jugement d'expropriation et de ses effets.

545. Lorsque les différentes formalités dont nous venons de parler ont été remplies, et à défaut d'une cession amiable, la mission de l'autorité judiciaire commence. Il faut, pour avoir des idées nettes sur la nature de cette mission, rappeler quelques principes déjà posés. L'autorité judiciaire, comme nous l'avons dit, doit respecter les attributions de l'autorité administrative; elle ne peut ni réformer ses actes, ni entraver leur exécution; par conséquent, il lui est interdit de rechercher si c'est à tort ou à raison que le préfet a désigné telle propriété comme devant être cédée à l'Etat : c'est là une question du fond, qui ne tombe pas sous son appréciation. Mais elle est chargée d'examiner, dans l'intérêt des particuliers, si toutes les formalités protectrices dont la loi a fait précéder l'expropriation ont été observées : ainsi le tribunal devra vérifier s'il existe une ordonnance ou une loi qui déclare l'utilité publique (1); si la loi, l'ordonnance, ou un arrêté du préfet, désigne les localités sur lesquelles les travaux doivent avoir lieu; si l'on a déposé à la mairie pendant huit jours, après les publications voulues par l'article 6, le plan parcellaire des propriétés à exproprier, dressé avec toutes les indications prescrites par l'article 5; si les publications et l'affiche sont certifiées par le maire; s'il y a eu un registre ouvert pour recevoir les réclamations; si la commission a été formée comme le veut l'art. 8; si son procès-verbal a été envoyé au sous-préfet; si ce

(1) Il n'a point à s'occuper des formes de l'enquête préalable, car l'article 14, qui détermine ses attributions, ne renvoie qu'à l'art. 2 du titre 1, et non à l'art. 3 qui prescrit l'enquête; et il a été généralement reconnu dans les deux Chambres que cette enquête était purement administrative.

procès-verbal et les pièces justificatives ont été déposés, pendant huit jours, au secrétariat de la préfecture; si le préfet en a référé à l'autorité supérieure, dans le cas où cela lui est prescrit; s'il a rendu son arrêté, etc. Les actes administratifs constatent-ils l'accomplissement de ces différentes formalités, comme ils font foi jusqu'à inscription de faux, le tribunal doit passer outre, et prononcer l'expropriation dans les trois jours de l'envoi des pièces fait par le préfet au procureur du roi; dans le cas contraire, il rend un jugement portant qu'attendu l'omission de telle ou telle formalité, il n'y a pas lieu à prononcer l'expropriation de telle portion de terrain (1). Mais il doit bien se garder d'annuler les actes administratifs, et de rien déterminer sur la confection des travaux ou sur les mesures à prendre, etc.

546. Lorsque le procureur du roi reçoit les pièces, il en accuse réception et doit faire son réquisitoire dans le délai de trois jours, sans pouvoir différer sous prétexte que la procédure ne serait pas régulière; car ce n'est point à lui à prononcer sur cette question. Le tribunal ayant un examen minutieux à faire, il est convenable qu'il nomme un rapporteur. La loi n'a rien statué relativement à l'intervention des parties intéressées; aucune disposition n'oblige à leur faire connaître que le tribunal est saisi de la question d'expropriation. Doit-on en conclure qu'elles ne pourront pas faire valoir leurs droits, opposer le défaut ou le vice de l'une des formalités, et demander en conséquence que l'expropriation ne soit pas prononcée? Nous ne croyons pas que le silence de la loi puisse enlever aux citoyens l'exercice du droit de défense;

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 14°.

il a été reconnu, dans la discussion, que l'autorité des actes administratifs devait tomber devant une inscription de faux, et que les tribunaux devaient surseoir jusqu'après la décision rendue sur cette inscription. Il faut donc que les parties aient le moyen de se faire entendre du tribunal (1). Mais quel sera ce moyen, dont la loi du 7 juillet 1833 ne parle pas? Comme la plus grande célérité est nécessaire, nous pensons que les parties pourraient remettre au tribunal un mémoire qui, étant joint aux pièces, attirerait l'attention du procureur du roi et des juges. Le délai de trois jours, dans lequel le jugement doit être prononcé, étant extrêmement court, il pourrait arriver que les parties intéressées n'eussent connaissance de l'envoi des pièces qu'après le jugement; elles feraient bien alors de joindre leurs réclamations, sous la forme de simples notes, aux pièces déposées à la préfecture, ou de les remettre par avance au greffe du tribunal. Les juges pourraient aussi entendre la partie ou son représentant, sans toutefois que cela soit obligatoire, car la procédure ne devient contradictoire que par la notification du jugement, et les parties peuvent opposer les nullités de forme devant la Cour de cassation (2). Le tribunal

(1) Un arrêt de la Cour de cass. du 6 janv. 1836 reconnaît implicitement ce droit, en disant « que, sans interdire au propriétaire menacé d'expropriation la faculté d'éclairer le tribunal sur l'affaire qui lui est ainsi dé- » sérée, la loi n'a imposé ni au préfet ni au procureur du Roi le devoir » d'appeler ce propriétaire devant le tribunal. »

(2) Des difficultés de la même nature se présentent quand il s'agit de l'inscription en faux incident, que l'on a reconnu aux propriétaires le droit de former, pour faire tomber la foi due aux actes administratifs. Il serait sans doute inutile de faire les sommations voulues par les art. 215, 216, etc., du Code de procédure civile, puisqu'il est certain que l'administration veut se servir de ces actes. La procédure relative à l'apport de la pièce au greffe serait pareillement sans objet; il faudrait, après avoir obtenu le jugement qui autorise l'inscription de faux et nomme un juge commissaire,

excéderait ses pouvoirs s'il prononçait l'expropriation quoique toutes les formalités prescrites par la loi n'eussent pas été remplies; il ne suffit pas même que le jugement énonce leur accomplissement, il est nécessaire qu'il en porte avec lui la justification par le visa ou du moins par l'énonciation des pièces qui le constatent. Il faut aussi, à peine de nullité, qu'il contienne les noms des propriétaires expropriés (1).

547. Le tribunal pourrait-il, sans excéder ses pouvoirs, refuser de prononcer l'expropriation, si l'utilité publique n'était constatée que par une ordonnance, dans le cas où l'art. 3 exige une loi? Pour la négative, on s'appuie sur le principe de la séparation des pouvoirs dont nous parlions tout à l'heure; on dit que les tribunaux ne sont pas compétents pour prononcer sur la validité des ordonnances royales, qui ne peuvent être infirmées que par le Roi en Conseil d'état; enfin on argumente de l'art. 14 de la loi, qui dans le projet autorisait l'examen de toutes les formalités prescrites par le titre 1^{er}, et qui, dans la rédaction définitive, ne se réfère qu'à celles de l'art. 2. Or les cas où une loi est nécessaire sont déterminés par l'art. 3; donc il suffit qu'il existe une loi ou une ordonnance, et le tribunal ne peut examiner la question de savoir lequel de ces deux actes était nécessaire.

Nous répondons qu'un tel système serait subversif de tous les principes du droit public, et entraînerait la confusion la plus complète de tous les pouvoirs, bien loin de protéger leur indépendance. En effet, si une ordonnance rendue hors des limites du pouvoir

dresser le procès-verbal de la pièce (235 et suiv. du Code de procédure), et suivre ensuite la marche ordinaire.

(1) Cour de cass. 1^{re} juill. 1834 et 2 fév. 1836;

exécutif est obligatoire pour les tribunaux , il ne reste plus dans l'art. 13 de la Charte qu'une vaine théorie dont il sera toujours facile de se jouer , et l'on verra l'autorité judiciaire obligée d'appliquer les ordonnances qui disposeront de la propriété des citoyens , qui imposeront des contributions , qui infligeront même des peines corporelles.

Nous avons suffisamment établi au n° 70 qu'un tribunal auquel on demande l'exécution d'une ordonnance illégale doit refuser d'en prescrire l'exécution par son jugement. Ce principe une fois reconnu , il suffit , pour démontrer qu'il est applicable à la question qui nous occupe , et pour repousser l'argument tiré de la rédaction de l'art. 14 , de chercher dans la loi elle-même quel est le devoir du tribunal : ce devoir , dit l'art. 2 , *c'est de ne prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été reconnue et déclarée dans les formes prescrites par la loi*. Le même article ajoute immédiatement que ces formes consistent dans la loi ou l'ordonnance royale ; enfin l'art. 3 détermine quels sont les cas où la loi est nécessaire. Par conséquent l'utilité publique n'est pas valablement reconnue , quand , au lieu d'une loi , le tribunal ne trouve qu'une ordonnance : l'acte le plus important , celui qui sert de fondement à toute la procédure , n'existe pas , et le tribunal ne doit pas prononcer l'expropriation. Mais, objecte-t-on encore , le tribunal devra donc faire une enquête sur la nature du travail , pour savoir , par exemple , quand il s'agit d'un canal , s'il a plus ou moins de 20,000 mètres , si c'est ou non un canal d'embranchement , etc. ; et alors il sortira de ses attributions. Nous répondons que l'on exagère notre proposition pour la réfuter. Le tribunal ne fera rien de tout cela ; mais , chargé d'examiner toutes les pièces de la

procédure, il y trouvera les renseignements suffisants pour s'éclairer; il prendra les choses telles qu'elles lui seront présentées : s'il résulte des actes administratifs qu'il s'agit d'une route royale et non d'une route départementale, d'un canal ou d'un chemin de fer de plus de 20,000 mètres, etc., il refusera l'expropriation en se basant sur les actes administratifs eux-mêmes.

Le tribunal aura aussi incontestablement le droit d'examiner si les travaux pour lesquels on invoque l'expropriation sont ou non prévus dans l'acte d'autorisation, et il devra refuser lorsque la négative lui sera démontrée. C'est ainsi qu'une loi ayant prescrit un redressement de route royale, on jugea utile dans l'exécution des travaux de changer le cours d'un ruisseau, opération qui était tout-à-fait indépendante du redressement de la route. Un jugement confirmé par la Cour de cassation décida qu'il fallait une ordonnance spéciale pour autoriser l'expropriation relative au cours du ruisseau, parce qu'on ne pouvait exproprier, en vertu de la loi, que les terrains nécessaires à la route (1). Par suite des mêmes principes, le tribunal devrait refuser de prononcer l'expropriation qu'on lui demanderait en vertu d'une loi qui autoriserait une dépense, ou d'une ordonnance qui approuverait les statuts d'une société formée pour l'exécution de travaux publics; parce que, dans ces cas, l'autorisation ne porterait que sur la dépense ou sur l'existence de la société, et non sur l'entreprise elle-même.

548. Pour donner à la procédure en expropriation toute la célérité désirable, il était une dernière précaution à prendre; il fallait prévenir l'abus des re-

(1) Cour de cass., 24 nov. 1836.

cours, qui entraînent des délais infinis. Les jugements des tribunaux de première instance prononçant l'expropriation ne sont pas susceptibles d'appel, ni d'opposition; ils ne peuvent être attaqués que par la voie de la cassation, et seulement pour *incompétence*, par exemple, si le tribunal n'était pas celui de la situation de l'immeuble; pour *excès de pouvoir*, par exemple, si le tribunal envoie l'administration en possession de terrains qu'elle ne demandait pas, ou prononce l'expropriation quoique les formalités prescrites par la loi n'aient pas été observées; pour *vices de forme*, par exemple, si le jugement n'a point été rendu par le nombre de juges voulu par la loi. Le pourvoi doit avoir lieu dans les trois jours de la notification du jugement, par déclaration au greffe du tribunal qui l'a rendu (1); il est notifié, dans la huitaine, par la partie qui se pourvoit, à son adversaire. La Cour de cassation a décidé qu'il faut, pour faire courir les délais du pourvoi, non-seulement la notification du jugement, mais encore l'affiche et l'insertion dans le journal du département, prescrites par l'article 45, et que la signification n'est pas complète sans l'accomplissement de toutes ces formalités; mais que, d'un autre côté, la partie peut se pourvoir aussitôt que le jugement est rendu (2). Les pièces sont

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 20°.

(2) Arrêts des 1^{er} juill. 1834-6 jan. 1836. Les notifications et significations peuvent être faites tant par huissier que par tout agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). Il résulte de la discussion que cette disposition s'applique aussi bien aux parties qu'aux agents de l'administration. Il a été dit aussi dans la discussion que les règles prescrites par l'art. 1033 du Code de procédure civile ne s'appliquent pas aux notifications et significations prescrites par la présente loi, et que le jour de la notification et celui de la déchéance doivent être comptés dans le délai; mais la Cour de cassation a décidé le contraire le 11 janv. 1836. Il ne doit pas y avoir lieu à l'augmentation de ce délai à raison des distances; les parties intéressées, suffisamment averties par la publicité déjà donnée

adressées dans la quinzaine à la Cour de cassation , qui statue dans le mois suivant. Comme on le voit, tout ici est exceptionnel : les causes du pourvoi sont limitées , les délais sont abrégés ; enfin , il faut ajouter que la cause est portée directement devant la chambre civile , et que l'arrêt , lorsqu'il est rendu par défaut , n'est pas susceptible d'opposition. Comme le pourvoi en cassation n'est suspensif qu'en matière criminelle , le jugement d'expropriation peut être exécuté sur-le-champ ; mais il pourrait y avoir lieu à dommages-intérêts , s'il était cassé.

549. Le jugement d'expropriation produit des effets fort importants quant au propriétaire et quant aux tiers qui ont ou qui prétendent avoir des droits sur l'immeuble. *Quant au propriétaire* , le jugement lui enlève la propriété de la chose qu'il transporte à l'État , mais en lui laissant toutefois la possession jusqu'après le paiement de l'indemnité : ainsi le propriétaire exproprié , quoiqu'il soit encore en possession , n'a plus qu'une créance mobilière au lieu d'un immeuble ; s'il meurt avant d'avoir reçu l'indemnité , elle entre dans la communauté conjugale ou fait partie du legs du mobilier ; la vente qu'il ferait de l'immeuble ne transporterait à l'acquéreur qu'une créance ; l'hypothèque qu'il consentirait serait nulle , et donnerait au créancier le droit de prendre part à une contribution et non de produire dans un ordre , etc. , etc.

550. *Les tiers intéressés* peuvent se ranger dans quatre classes ; ce sont :

au projet , doivent élire domicile dans l'arrondissement , sinon les notifications qui leur sont adressées sont déposées entre les mains du maire de la commune où est situé l'immeuble à l'occasion duquel elles sont faites. (Arg. des art. 15, 21 ; séances de la Chambre des Députés des 1, 2, 5 fév. 1833.) Voir , pour cette notification , les art. 1 et 2 du tarif . Consulter la jurisprudence de la Cour de cass. qui est déjà assez volumineuse :

la corporation à une surveillance spéciale, en outre de celle de la régie qui ne cesse pas complètement.

139. Dans l'intérieur de Paris il n'y a d'exercice que sur la bière ; les droits de détail, d'entrée, de circulation, sont remplacés par une taxe unique que l'on perçoit à l'entrée (1). Cet avantage, qui n'avait d'abord été accordé qu'à Paris, a été étendu à toutes les villes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus, par la loi du 21 avril 1832. D'après cette loi, les conseils municipaux, auxquels il faut adjoindre, pour ce cas spécial, les plus forts imposés des marchands en gros et en détail, en nombre égal à la moitié de leurs membres, peuvent demander et obtenir la suppression des exercices, moyennant la conversion des droits de circulation, d'entrée et de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels, et du droit de licence des débitants, dans une taxe unique aux entrées. Les conseils municipaux peuvent aussi ne voter que le remplacement des droits de licence, d'entrée et de détail ; dans ce cas, la perception du droit de circulation continue à être effectuée avec les formalités ordinaires (2). Le droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits ou liqueurs, est également perçu à l'entrée, dans les villes qui ont opéré la conversion. Dans tous les autres lieux, les débitants peuvent s'affranchir de l'exercice en payant le droit à l'arrivée. L'inventaire sur les vins nouveaux, ou le paiement des droits sur les vendanges, dans les communes vignobles, peut aussi être remplacé par un abonnement discuté,

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 92 et 93.

(2) Loi du 21 avril 1832, art. 35, 36, 37. La composition du conseil municipal offre ici cette particularité, que les femmes peuvent s'y faire représenter par des fondés de pouvoir. Cette disposition est très-juste, puisque les femmes débitantes ont un intérêt direct à la décision. Il serait à désirer que cette innovation fût étendue à d'autres cas analogues.

saisies , mais seulement aux entrées des villes et aux relais. Elles ne peuvent continuer leur voyage qu'au moyen d'une mainlevée qui est donnée sous suffisante caution , et même sous la caution juratoire de l'entrepreneur (1).

§ VI. Droits de navigation et de passage d'eau.

151. *Le droit de navigation* est perçu dans toute l'étendue du royaume , sur les fleuves , rivières et canaux navigables , d'après un tarif que le gouvernement arrête pour chaque fleuve , rivière ou canal , après avoir consulté les principaux négociants , marchands ou mariniers qui les fréquentent. La perception de ce droit , quand il n'est point affermé à des particuliers , est faite par l'administration des contributions indirectes , au moyen de receveurs qui délivrent aux conducteurs des bateaux ou trains une quittance du droit et un *laissez-passer* dont ceux-ci doivent justifier à toute réquisition. Toutes les contestations autres que celles relatives aux contraventions sont décidées par les conseils de préfecture (2).

152. *Les droits de passage d'eau* , au moyen de ponts , bacs ou bateaux , affermés au profit de l'État , sont perçus des fermiers ou adjudicataires par l'administration des contributions indirectes , aux époques et selon le mode déterminés par le cahier des charges (3). Les droits sont fixés par un tarif arrêté par l'administration. Ils sont dus par tous les passagers , à l'exception des fonctionnaires énumérés dans l'ar-

(1) Loi du 25 mars 1817 , art. 120.

(2) Lois du 14 brum. an VII , art. 25 et 26 ; du 30 flor. an X , art. 4 ; arrêtés du 8 prair. an XI , art. 15 , du 4 germ. an XII , art. 4 ; décret du 1^{er} germ. an XIII , art. 46 ; décr. du 23 déc. 1810.

(3) Lois du 6 frim. an VII , 5 germ. et 8 flor. an XII ; lois des 9 floréal an X et 28 juin 1833 , art. 1.

des restrictions qu'il est utile d'expliquer. Le propriétaire n'est tenu de déclarer que les personnes qui ont des droits d'usage, *tels qu'ils sont réglés par le Code civil*. C'est qu'il est une foule d'autres droits, tels que ceux de *pacage, de pâturage, etc.*, qui sont de peu d'importance, et qui appartiennent quelquefois à un grand nombre d'individus qu'on ne pourrait appeler sans faire des frais considérables. Ces individus d'ailleurs, qui demeurent sur les lieux, ne peuvent ignorer le projet d'expropriation, après la publicité que lui a donnée l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 6. Il n'y a donc pas d'injustice à prononcer contre eux la déchéance de tout droit *à l'indemnité*, quand ils ne se sont pas fait connaître d'eux-mêmes dans le délai de huitaine (1). Mais cette déchéance pourrait-elle être invoquée par le propriétaire ? Nous ne le pensons pas, quoique le contraire ait été dit dans la discussion. La loi, en repoussant les réclamations des tiers dont il s'agit, quand elles sont formées après le délai de huitaine, a pour but d'éviter les lenteurs qui nuiraient aux travaux d'utilité publique, et non de procurer aux propriétaires un injuste bénéfice. Ces propriétaires reçoivent de l'Etat une indemnité calculée comme si leur fonds était libre ; leur permettre d'invoquer la déchéance, ce serait leur attribuer ce qui appartient à autrui. Il faut donc appliquer ici les règles du droit commun, et laisser aux tiers intéressés, suivant le principe posé par l'article 18, la faculté de faire valoir, sur le prix, les droits qu'ils avaient sur la chose, pendant le temps fixé pour la prescription ordinaire de ces sortes d'actions.

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 21^{er}.

On n'impose au propriétaire que l'obligation d'indiquer les personnes qui ont sur l'immeuble des servitudes *résultant des titres mêmes de propriété ou d'autres actes dans lesquels il est intervenu*, parce qu'il ne peut, à leur égard, prétexter cause d'ignorance. Il est possible, au contraire, qu'il ignore l'existence d'autres servitudes qui ne se trouvent ni dans l'un ni dans l'autre cas; par exemple, de celles qui ont été établies *par prescription*. Mais les personnes auxquelles ces sortes de servitudes appartiennent, peuvent intervenir dans la huitaine, et, quand elles ont laissé passer ce délai, agir contre le propriétaire, pour obtenir de lui une indemnité.

La loi ne parle pas des créanciers qui ont des hypothèques ou des privilèges inscrits sur l'immeuble; c'est qu'il est inutile que le propriétaire les indique, puisqu'ils sont connus par l'inscription qu'ils ont prise au bureau du conservateur des hypothèques de l'arrondissement. Elle ne parle pas non plus des créanciers chirographaires; doit-on en conclure qu'ils n'auraient pas le droit d'intervenir dans le règlement de l'indemnité? Nous n'admettons pas cette conclusion; les créanciers chirographaires, bien qu'ils n'aient pas le droit de surenchérir comme les créanciers hypothécaires, n'en sont pas moins admis, par l'art. 1166 du Code civil, à exercer les droits de leurs débiteurs, et ils ont bien certainement intérêt à le faire ici pour augmenter la valeur de leur gage. Ils nous semblent donc compris au nombre des intéressés qui, aux termes de l'article 21 de la loi du 7 juillet 1833, sont tenus, pour avoir le droit d'intervenir dans le règlement, de se faire connaître dans le délai de huitaine à partir de l'avertissement public donné aux termes de l'article 6.

554. Tous les tiers intéressés étant ainsi connus , l'Etat leur notifie , ainsi qu'au propriétaire et aux créanciers inscrits , les sommes qu'il offre pour indemnité (1). Comme leurs droits varient , il faut rappeler ici la distinction que nous avons déjà faite des tiers intéressés en différentes classes , afin de déterminer la position de chacun d'eux. Les uns , avons-nous dit , n'ont de droit sur l'immeuble qu'au nom du propriétaire dont ils sont créanciers ; ils n'interviennent que pour empêcher que leur débiteur ne nuise à leurs intérêts , en se contentant d'une indemnité trop faible. Ils ont , dans ce cas , le droit de demander la fixation dans la forme légale : c'est une conséquence des principes consignés dans les articles 1166 et 1167 du Code civil ; c'est un droit qui remplace , pour les créanciers hypothécaires inscrits , le droit de surenchère établi par l'article 2185 , et qui a la plus grande analogie avec la faculté que le Code accorde aux créanciers d'un héritier de faire annuler , dans leur intérêt , la renonciation qu'il a faite à une succession qui lui était dévolue (788 C. C.). Mais , de même que l'acceptation ne profite pas alors au débiteur , il faut décider que , dans le cas où les créanciers obtiennent une indemnité supérieure à celle qui a été offerte au propriétaire et acceptée par lui , l'excédant ne doit être recueilli que par les créanciers réclamants , et ne peut , ceux-ci payés , être touché par le propriétaire ou par d'autres créanciers.

555. Une autre classe comprend ceux qui ont des droits à l'occasion de l'immeuble , tels que les fermiers et les locataires. D'après les principes du droit commun , quand la chose louée est détruite en tout ou en

(1) Loi du 27 juill. 1833 , art. 23^o ; tarif , art. 3^o.

partie par cas fortuit pendant la durée du bail, il n'est dû aucune indemnité au preneur, qui peut seulement, suivant les circonstances, demander une diminution du prix ou bien la résiliation du bail (C. C., art. 1722); mais il faut observer que le Code civil ne règle que les rapports du preneur et du bailleur, et que si l'expropriation peut être assimilée à la destruction par cas fortuit de tout ou partie de l'immeuble, ce ne peut être vis-à-vis de l'État qui est tenu d'indemniser le locataire du préjudice qu'il lui fait souffrir. C'est pour ce motif que l'article 39 de la loi accorde une indemnité spéciale aux locataires et fermiers. Cette indemnité, distincte de celle due pour la propriété, leur est offerte séparément; et chacun d'eux peut l'accepter ou exiger le règlement par le jury, sans que sa décision influe le moins du monde sur la position des autres intéressés au même immeuble (1).

556. Dans une même classe nous avons rangé les individus qui ont sur l'immeuble des *droits réels*, démembrements de la propriété, tels que des servitudes, des droits d'usage et d'usufruit. Il y a cependant une distinction à faire entre eux : les servitudes et les droits d'usage, autres que ceux établis par le Code, sont l'objet d'une indemnité séparée, et ceux auxquels elle est due ont le droit d'accepter la somme qui leur est offerte, ou d'en faire déterminer la quotité par le jury. Il n'en est pas de même des droits d'usufruit, d'usage et d'habitation, tels qu'ils sont déterminés par le Code civil. La loi admet à leur égard un système différent; elle transporte sur la somme qui constitue l'indemnité, le droit de jouissance total

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 21, 23 et 30^e.

ou partiel qui existait sur le fonds , à la charge par l'usufruitier ou l'usager de donner caution, lors même qu'il en aurait été dispensé par le titre constitutif, ou qu'il serait vendeur ou donateur sous réserve d'usufruit. La convention n'avait été faite qu'en vue d'un immeuble ; et l'on ne peut s'en appuyer, quand cet immeuble est transformé en une somme d'argent qui doit être remise à l'usufruitier, et qui courra entre ses mains des risques auxquels l'immeuble n'était pas exposé. Cependant l'exception établie par l'art. 604 du Code civil, au profit des pères et mères qui ont l'usufruit légal des biens de leurs enfants, continue à subsister (1).

Le système de la loi est très-simple quant à l'*usufruitier* ; son droit sur la chose se traduit exactement dans un droit analogue sur le prix, et l'on évite ainsi une fixation d'indemnité toujours incertaine. Il n'en est pas de même quand on l'applique aux droits d'usage et d'habitation définis par le Code (2) : l'usager n'absorbe pas tous les fruits, n'habite pas toute la maison ; il faudra donc déterminer quelle portion de fruits il consomme, quelle partie de la maison il occupe, pour connaître la part à laquelle il aura le droit de prétendre dans les intérêts de la somme donnée en indemnité. Cette fixation présentera souvent des difficultés. D'un autre côté, le droit d'usage n'est pas déterminé d'une manière invariable ; il peut s'étendre ou se restreindre, suivant que les besoins de l'usager augmentent ou diminuent. (630, 632 C. C.) Sera-t-il fixé d'une manière invariable au moment de

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 39^r. On appliquera également l'art. 602 C. C.

(2) La loi ne s'explique pas formellement sur la nature de l'indemnité due pour droits d'usage et d'habitation ; mais il résulte de la distinction faite par l'article 39 que cette indemnité doit être de la même nature que celle prescrite pour l'usufruit, avec lequel ces droits ont la plus grande analogie.

l'expropriation, ou bien devra-t-il éprouver encore les modifications qu'il aurait dû subir s'il avait continué à porter sur un immeuble ? La seconde opinion nous paraît plus conforme aux principes de la matière, bien que, dans l'application, elle puisse être sujette à des inconvénients ; mais ces inconvénients sont inhérents à la nature du droit, et se rencontrent souvent même dans les cas ordinaires. Les droits de l'usufruitier et de l'usager sont donc unis à ceux du propriétaire ; toutefois ils ne sont pas tellement confondus que l'acceptation des offres faites par celui-ci puisse préjudicier à l'usufruitier et à l'usager, qui ont la faculté, comme les créanciers, de réclamer la fixation du prix dans leur propre intérêt.

557. Voici maintenant la marche tracée par la loi. Lorsque le délai de huitaine donné pour connaître les tiers intéressés est expiré, l'administration leur notifie les sommes qu'elle offre pour indemnités, d'après les règles ci-dessus. Cette notification doit être faite aux créanciers inscrits, au domicile élu par leur inscription dans l'arrondissement du tribunal de la situation des biens (2148 C. C.) ; aux fermiers, locataires, usufruitiers, usagers, à leur domicile, s'ils en ont un dans l'arrondissement ; sinon, au maire de la commune de la situation, en double expédition, pour qu'il puisse en envoyer une aux parties (1). Tous les tiers intéressés ont un délai de quinze jours pour déclarer s'ils acceptent, et, dans le cas contraire, pour faire connaître leurs prétentions. Le silence pendant ce délai équivaut à un refus, mais entraîne la condamnation aux dépens, quelle que soit la décision du jury (2). Comme nous l'avons déjà dit, l'acceptation des uns n'enlève

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 23^e. (V. note 2 de la pag. 629.)

(2) *Id.* art. 40 *in fine*.

point aux autres le droit de requérir le règlement par le jury ; mais quand le propriétaire a accepté, comme il est ordinairement le plus intéressé, et que c'est lui qui connaît le mieux la valeur de la propriété, on présume que sa détermination pourra avoir de l'influence sur celle des refusants. Il faut alors leur notifier cette acceptation, et ils ont quinze jours, à partir de cette seconde notification, pour prendre une détermination nouvelle. Il faut observer que, d'après l'art. 28 de la loi, leur silence, dans ce cas, équivaldrait à un acquiescement ; il leur importe donc de manifester leur refus (1).

558. Toutes les formalités dont nous venons de parler sont simplifiées quand le propriétaire traite à l'amiable avec l'administration. Il faut pour cela que ce propriétaire, s'il n'avait pas la capacité d'aliéner, ait observé les formalités prescrites soit par le droit civil, soit par le droit administratif, pour l'aliénation de ses biens. Comme quelques-unes de ces formalités exigent beaucoup de temps et de dépenses, il sera souvent plus court et plus économique de laisser prononcer l'expropriation par le tribunal ; mais alors une autorisation sera nécessaire pour l'acceptation des offres faites par l'administration. Les art. 25 et 26 ont pour but de simplifier les formes et d'abrégier les délais ordinaires pour ces cas exceptionnels. S'agit-il de tuteurs, de curateurs, de maris et d'autres personnes qui, d'après le droit civil, n'ont pas qualité pour aliéner ? l'autorisation d'accepter le prix peut leur être donnée par le tribunal dans la chambre du conseil, sur simple mémoire, et

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 28°. L'article exige en effet, pour qu'il y ait lieu au règlement du prix par le jury, *que les tiers aient déclaré qu'ils ne veulent pas se contenter*. C'est le contraire dans le cas de l'article 24. (V. art. 40, § 1.)

le ministère public entendu ; mais , en accordant l'autorisation , le tribunal doit prescrire des mesures conservatoires , telles , par exemple , que le remploi du prix provenant de l'immeuble , afin que la fortune de l'incapable ne soit pas dénaturée. Quand il s'agit de biens appartenant à des départements , à des communes , ou à des établissements publics , les préfets , maires ou administrateurs peuvent valablement accepter les offres , quand ils y sont autorisés par délibération du conseil général du département , du conseil municipal ou du conseil d'administration , approuvée par le préfet en conseil de préfecture. Si les biens sont affectés à un majorat , l'autorisation d'accepter les offres n'est pas accordée par le tribunal , mais par une ordonnance du Roi dans la forme prescrite par l'article 58 du décret du 1^{er} mars 1808. Les mêmes formalités doivent être remplies lorsque les incapables ne sont pas propriétaires d'immeubles , mais seulement locataires , fermiers , usufruitiers , créanciers inscrits. Dans ces différents cas , le délai de quinzaine fixé aux parties intéressées par l'art. 24 , pour répondre aux propositions qui leur sont faites , est porté à un mois (1).

559. La convention amiable , quand elle a lieu après l'accomplissement des formalités prescrites pour la déclaration d'utilité publique et pour la désignation des propriétés , équivaut au jugement d'expropriation , quant à la translation des droits des tiers sur le prix ; mais elle ne dispense pas de l'observation des formalités prescrites dans leur intérêt. En effet , l'art. 19 de la loi déclare applicables aux contrats passés avec l'administration les art. 17 et 18 qui affranchissent

(1) Loi du 7 juill. 1833 , art. 25 , 26 et 27^e.

l'immeuble des charges qui portaient sur lui. Les articles 17 § 3 et 28 attribuent aux intéressés le droit de faire régler l'indemnité par le jury, quand ils ne sont pas satisfaits du prix ; mais aucun article ne trace la marche que l'on doit suivre pour leur faire connaître le prix, et les mettre en demeure de faire leurs propositions. Voici quelles sont les règles que l'analogie nous conduit à appliquer. Dans la huitaine de la signature de l'acte de vente, le vendeur devra faire connaître à l'administration les fermiers, locataires, usufruitiers et usagers, sous peine de rester chargé envers eux de toutes les indemnités qu'ils pourront réclamer (1). L'administration notifiera aux créanciers inscrits et aux autres intéressés qui auront été désignés ou qui seront intervenus conformément aux articles 21 et 22, la somme qu'elle est convenue de payer au propriétaire (2). Les intéressés déclareront leur acceptation ou leur refus, dans les délais prescrits par les art. 24, 25, 26, 27. En cas de refus, ils devront indiquer leurs prétentions ; et, comme il n'y a point de jugement d'expropriation et par conséquent point d'indication d'un directeur du jury, ils présenteront requête au président du tribunal pour obtenir cette indication ; l'affaire suivra ensuite la marche ordinaire (3).

§ II. Règlement de l'indemnité par le jury.

560. Lorsque les offres de l'administration ne sont point acceptées ou tenues pour acceptées par tous les intéressés, suivant les règles ci-dessus exposées, il y a lieu à faire fixer l'indemnité par un jury ; c'est là une

(1) Arg. de l'art. 21.

(2) *Id.* de l'art. 23.

(3) *Id.* des art. 24 et 28.

institution nouvelle , empruntée par la loi du 7 juillet 1833 aux législations anglaise et américaine (1). On a pensé que , pour remplir sa mission , ce jury devait être composé d'hommes spéciaux , ayant les connaissances nécessaires pour estimer tantôt une usine , tantôt une maison d'habitation , tantôt des terres cultivées ; qu'ainsi la désignation de ses membres ne pourrait pas , sans inconvénient , être laissée au hasard. En conséquence , le conseil général , dans sa session annuelle , désigne , pour chaque arrondissement , sur la liste des électeurs et sur la seconde partie de la liste du jury , 36 personnes au moins et 72 au plus , qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement (2) ; et lorsqu'il y a lieu de recourir au jury , la Cour royale , dans le département où elle siège , sinon le tribunal de première instance du chef-lieu judiciaire du département , choisit , toutes les chambres réunies , sur la liste précédente , seize personnes pour former le jury , et quatre jurés supplémentaires (3). L'art. 30, § 2 , détermine les cas d'exclusion , et il résulte de la discussion qu'ils ne peuvent pas être étendus ; bien plus , l'art. 42 prouve que , s'il se glissait dans le jury quelques-unes des personnes que le second paragraphe de l'art. 30 désigne comme devant en être exclues , il n'y aurait pas lieu à cassation ; car cet article ne permet le pourvoi que pour la violation du § 1^{er} , et non pour celle du § 2 de l'art. 30. C'est aux parties à faire parvenir leurs renseignements à la Cour ou au tri-

(1) Pour prouver la supériorité de la législation anglaise sur la nôtre , M. Réalier-Dumas a dit , à la Chambre des Députés , que la compagnie du Dock de la Cité , à Londres , ayant été autorisée , il y a trente ans , à exproprier 75 arpents de terres couvertes de rues dans lesquelles on comptait 2,500 maisons , cette expropriation a eu lieu en moins de cinq mois.

(2) Dans le département de la Seine , ce nombre est de 600.

(3) Loi du 7 juill. 1833 , art. 29 et 30^{er}.

bunal, ou bien à employer contre ces personnes le droit de récusation péremptoire qui leur est accordé par l'art. 34.

561. Le jury opère avec l'assistance du greffier et sous la direction d'un des membres du tribunal de première instance, désigné par le jugement qui a prononcé l'expropriation. Le sous-préfet, après s'être concerté avec ce magistrat, convoque les jurés et les parties, en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion (1). Cette réunion doit se faire, autant que possible, dans le lieu où sont situées les propriétés; c'est à la fois un moyen d'avoir des renseignements plus positifs et d'éviter des frais de déplacement (2). Les jurés qui, sans motifs légitimes, manquent à l'une des séances ou refusent de prendre part à la délibération, sont punis d'une amende de 100 à 300 fr. au plus. L'amende est prononcée par le directeur du jury, qui statue aussi en dernier ressort sur l'opposition du condamné; c'est aussi ce magistrat qui prononce sur les empêchements, exclusions ou incompatibilités dont les causes ne sont survenues ou n'ont été connues que postérieurement à la désignation; car jusque-là ces causes ont dû être appréciées par la Cour ou par le tribunal (3).

D'après ce que nous venons d'exposer, il doit se trouver, au moment de commencer les opérations, 16 jurés titulaires et quatre supplémentaires, en tout

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 31^{er}. Cette notification fait connaître aux parties les noms des jurés. La convocation du jury doit avoir lieu dans les six mois qui suivent le jugement de l'expropriation; si l'administration laisse passer ce délai sans la faire, les parties ont le droit de la requérir (art. 55, § 1^{er}).

(2) Il faut observer que les jurés n'ont droit à aucuns frais de déplacement et de séjour, excepté quand ils font des descentes sur les lieux, autorisées par l'art. 37. (V. tarif, art. 18^{er}.)

(3) Loi du 7 juill. 1833, art. 32^{er}.

vingt personnes ; la liste doit toujours être au moins de 16 noms. En cas d'absence ou de radiation , on appelle des jurés supplémentaires ; quand ils sont épuisés , il faut recourir au tribunal de l'arrondissement , qui choisit sur la liste les personnes nécessaires pour compléter ce nombre. A l'appel de chaque cause , l'administration et sa partie adverse font chacune deux récusations , de manière à réduire le jury à 12 membres ; quand il y a plusieurs parties intéressées , elles doivent s'entendre pour les récusations , sinon le sort désigne celles qui les feront. Ces récusations sont *péremptoires* , c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas être motivées. Ici , à la différence de ce qui a lieu en matière criminelle , c'est l'administration qui exerce son droit la première. Le nombre des récusations est limité pour chaque partie , de telle sorte que , si l'une d'elles n'en se servait pas de son droit , l'autre ne pourrait pas en profiter ; mais alors le directeur du jury opérerait la réduction , en retranchant les derniers noms portés sur la liste (1). Il peut arriver que l'instruction entraîne des délais considérables ; on serait exposé à perdre beaucoup de temps si le nombre de douze jurés , nécessaire pour la commencer , l'était aussi pour la finir. C'est pour prévenir cet inconvénient que l'article 35 , après avoir posé le principe que le jury n'est constitué que lorsque les douze jurés sont présents , l'autorise cependant à délibérer quand ils sont au nombre de neuf.

Le jury doit statuer successivement et sans interruption (2) sur toutes les affaires dont il a été saisi au

(1) Loi du 7 juill. 1833 , art. 34^{re}.

(2) Ces mots , *sans interruption* , ne veulent pas dire que le jury ne peut pas , quand il a remis une affaire à un autre jour pour faire un acte d'instruction (art. 37) , s'occuper d'une autre affaire avant que la première soit terminée ; cette manière de procéder , praticable en matière criminelle

moment de sa convocation, et ne se séparer qu'après avoir réglé toutes les indemnités dont la fixation lui a été déférée (1). Sa mission ne consiste que dans le règlement de l'indemnité; il ne doit point en excéder les bornes, mais il doit la remplir tout entière, quelles que soient d'ailleurs les difficultés qui s'élèvent, soit sur le fond du droit, soit sur la qualité des réclamants. La solution de toutes ces questions ne peut pas retarder l'expropriation, qui doit avoir lieu dans tous les cas, sauf aux prétendants droit à faire vider le litige par les tribunaux compétents. La même chose a lieu quand l'administration conteste au détenteur exproprié le droit à l'indemnité; la somme est provisoirement réglée et consignée jusqu'après la décision des tribunaux (2).

A l'ouverture de chaque affaire, le directeur du jury reçoit, de toutes les personnes qui le composent, le serment de remplir leurs fonctions avec impartialité; il leur met ensuite sous les yeux : 1° le tableau des offres et des demandes notifiées en exécution des articles 23 et 24; 2° les plans parcellaires et les titres et documents produits par les parties à l'appui

où une instruction préalable a eu lieu, entraînerait ici beaucoup de lenteurs inutiles. La loi applique sans doute ces mots à la généralité des affaires soumises au jury, sur lesquelles il doit être statué sans intervalle. Telle est l'opinion émise par MM. Gillon, député, et Stourm, avocat, dans leur *Code municipal*; opinion que nous adoptons, et à l'appui de laquelle nous ferons observer que l'art. 42 ne range pas l'art. 44, qui contient les mots *sans interruption*, au nombre de ceux dont la violation donnerait ouverture à cassation.

(1) La sanction de cette disposition est dans l'art. 32, qui prononce des amendes contre les jurés qui quitteraient leur poste. Les jurés, une fois saisis, doivent continuer leur opération, lors même que la liste sur laquelle ils étaient portés a été renouvelée (art. 45), bien que les noms de ceux qui ont fait le service ne doivent pas être portés sur la liste de l'année suivante (art. 47).

(2) Loi du 7 juill. 1833, art. 39, § 4, art. 49°.

de leurs offres et demandes. Le jury entend les observations sommaires des parties ou de leurs fondés de pouvoirs ; il peut également entendre toutes les personnes susceptibles de l'éclaircir , sans toutefois que la loi lui donne les moyens de contraindre ces personnes à comparaître ; il peut aussi employer tous les moyens d'instruction qu'il juge convenables , tels qu'un transport sur les lieux , un rapport d'experts , etc. , etc. La discussion qui a lieu devant lui est publique , et peut être continuée d'une séance à l'autre (1).

562. La loi ne détermine pas les actes qui doivent servir de base à la décision du jury ; elle laisse sur ce point la plus grande latitude aux parties , comme elle donne au jury un pouvoir discrétionnaire et sans limite. Ainsi le projet de loi indiquait les contrats de vente et de baux , relatifs tant à la propriété qu'il s'agit d'acquérir , qu'aux propriétés de même nature situées dans le voisinage ; la matricule des rôles de contributions ; les rapports d'expertises judiciaires déposés au greffe du tribunal , etc. Cet article a été supprimé par le motif qu'un jury doit rester arbitre souverain des éléments qui forment sa conviction. Lui seul est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité ; il n'est pas obligé , comme le serait un tribunal , d'admettre ou de rejeter un acte dans des circonstances données , mais il peut puiser les éléments de sa conviction dans tous ceux qui lui présentent un caractère de véracité.

La même latitude est laissée au jury dans la fixation

(1) C'est le directeur du jury qui a la conduite des débats et la police de l'audience. (*V.* art. 504 et suiv. du Code d'instr. crim. ; 222 et suiv. du Code pénal.)

de l'*indemnité* : on entend par ce mot une somme qui représente non-seulement la valeur de la propriété ou du droit dont l'expropriation a lieu , mais encore la réparation des différents dommages qui résultent de l'expropriation ; ainsi il peut y avoir lieu à indemnité , indépendamment du prix du terrain , pour morcellement , pour dépréciation de ce qui reste , pour interruption de communication , pour déclôture et reclôture , pour les travaux que le propriétaire se trouvera obligé de faire , etc. , etc. Il faut aussi prendre en considération l'époque plus ou moins éloignée à laquelle l'administration devra entrer en possession du bien. Quand il s'agit de maisons ou de bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir *une partie*, les propriétaires peuvent exiger que ces maisons et bâtiments soient acquis tout entiers. Le même droit appartient aux propriétaires de terrains qui se trouvent réduits au quart de leur contenance totale , si ce quart est inférieur à 19 ares , et si les propriétaires ne possèdent aucun terrain immédiatement contigu (1).

La valeur donnée aux biens doit être la valeur vénale qu'ils avaient avant l'entreprise d'utilité publique , sans égard à l'augmentation résultant de cette entreprise. C'était la disposition de l'art. 49 de la loi du 16 septembre 1807 , qui est encore applicable aujourd'hui , au moins comme règle d'équité ; car il n'est pas juste que les travaux entrepris pour cause d'utilité publique soient pour les propriétaires un moyen de bénéficier. C'est d'après ce principe , d'ailleurs ,

(1) Loi du 7 juill. 1833 , art. 50 *. Les propriétaires qui sont dans ce cas doivent requérir l'expropriation totale par une déclaration formelle adressée au directeur du jury , dans le délai prescrit par l'art. 24. Si l'on conteste que le propriétaire d'un terrain soit dans la position prévue par la loi , il y a lieu à une vérification de faits qui est du ressort de l'administration.

que l'article 51 autorise le jury , dans le cas d'expropriation partielle , lorsque les travaux procurent une augmentation de valeur *immédiate et spéciale* à la portion restante entre les mains des propriétaires , à prendre en considération cette plus-value dans l'estimation de l'indemnité.

Les constructions , plantations et améliorations faites peu de temps avant l'expropriation , doivent spécialement attirer l'attention du jury : elles peuvent n'avoir été faites que dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée ; ce serait là une fraude préjudiciable à l'État et qu'il importe de prévenir. Le projet de loi déterminait certains cas dans lesquels les améliorations étaient de plein droit présumées frauduleuses , mais on a pensé qu'il était plus conforme au système de la loi de laisser sur ce point , comme sur tous les autres , l'appréciation des faits au jury (1). Le jury est donc , dans cette matière , juge souverain des faits ; il n'est lié par aucune règle positive ; il doit s'attacher à rechercher , par tous les moyens possibles , quel est le préjudice réel et appréciable éprouvé par les propriétaires , et à repousser tout ce qu'il y a d'exagéré ou de mal fondé dans leurs prétentions (2).

563. C'est le directeur du jury qui conduit l'instruction , laquelle , d'après les explications données à la Chambre des Députés par le rapporteur de la commission , doit être faite suivant les règles tracées par le Code d'instruction criminelle pour le jury ordinaire (3) , toutes les fois qu'il n'y a point été dérogé par la nouvelle loi. Ainsi le directeur du jury adresse

(1) Loi du 7 juill. 1833 , art. 52 °.

(2) Il ne faut pas perdre de vue que le jury ne prononce pas seulement sur les indemnités dues au propriétaire , mais encore sur celles réclamées à différents titres par les fermiers , locataires , etc. (V. l'art. 39 °.)

(3) Voir séance de la Chambre des Députés du 6 févr. 1833 ; voir Code

les questions aux témoins et aux parties, fait aux jurés les observations les plus propres à les diriger dans leur examen, prononce la clôture des débats, résume les difficultés à résoudre, pose les questions résultant des débats; mais il n'accompagne pas les jurés dans la chambre de leurs délibérations : ceux-ci choisissent entre eux un président, et procèdent, sans *désemparer* (1), à la fixation de l'indemnité; leur décision doit être prise à la majorité des voix, et, en cas de partage, la voix du président est *prépondérante*. La loi ne dit pas à quelle majorité la décision doit être rendue. En principe général, quand la loi parle de majorité, elle entend la majorité absolue; lorsqu'il se forme plus de deux opinions et qu'aucune d'elles n'a cette majorité, l'article 447 du Code de procédure civile veut que les juges les plus faibles en nombre soient tenus de se réunir à l'une des deux opinions qui ont obtenu le plus de voix. Nous pensons que cette règle doit être suivie dans l'évaluation de l'indemnité, où elle est d'autant plus nécessaire, qu'une somme d'argent étant essentiellement divisible, il arrivera souvent qu'il se formera plusieurs opinions (2).

564. Le principe général en procédure est que les dépens d'un procès sont à la charge du plaideur téméraire qui les a occasionnés par son insistance (3).

d'instr. crim. art. 336 à 350. Mais la Cour de cassation a décidé, le 9 juin 1834, que l'inobservation de ces formalités n'emportait pas nullité.

(1) Nous pensons cependant qu'il faudrait appliquer l'art. 353 du Code d'inst. crim.

(2) Loi du 7 juill. 1833, art. 38°. Qu'arrivera-t-il, s'il y a autant d'opinions que de membres, ou si les membres sont divisés en parties égales? Si l'on ne parvient pas à s'entendre, il faudra renvoyer l'affaire devant un autre jury.

(3) Il ne peut être ici question que des frais postérieurs aux offres; tous les autres, même ceux des notifications imposées aux propriétaires, sont à la charge de l'administration.

L'article 40 n'est que l'application de ce principe. L'administration a fait des offres, la partie intéressée a exposé ses prétentions : si l'indemnité fixée par le jury est inférieure ou égale aux offres de l'administration, son adversaire est condamné aux dépens; le contraire a lieu quand l'indemnité est égale ou supérieure à la demande de la partie. Quand elle est plus élevée que l'une et plus basse que l'autre, l'administration et sa partie adverse ont eu chacune un tort, dont la gravité peut être évaluée par la distance à laquelle se trouvent du prix les prétentions de l'une et de l'autre; c'est cette proportion qui détermine la portion des dépens qui sera mise à leur charge (1). Ce calcul est fait par le directeur du jury, qui taxe les dépens conformément au tarif (2).

La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise au directeur, qui la déclare exécutoire, et envoie l'administration en possession de la propriété, sous la condition du paiement préalable de l'indemnité. Cette décision ne peut être attaquée que devant la Cour de cassation, et seulement pour violation du premier § de l'article 30 et des articles 34, 35, 36, 37, 38, 39 et 40. Le délai du pourvoi est de 15 jours, à partir de la décision du jury, qui n'a pas besoin d'être notifiée. Le pourvoi et l'instruction se font d'après les formes prescrites par l'article 20; s'il y a cassation, l'affaire est renvoyée devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement (3).

(1) Il est un cas, toutefois, où l'indemnisé doit toujours être condamné aux dépens; c'est lorsqu'étant capable d'accepter les offres de l'administration, il n'a pas fait connaître sa détermination dans la quinzaine de la notification que l'administration lui avait faite (40, § 4, 24°).

(2) Loi du 7 juill. 1833, art. 40 et 41°. (V. l'ordonnance du 18 septembre 1833°.)

(3) Loi du 7 juill. 1833, art. 41, 42 et 43°.

565. L'indemnité une fois réglée, l'administration n'a plus qu'à en faire le paiement, pour entrer en possession à l'époque déterminée par la déclaration du jury. Si elle laissait passer cette époque sans prendre possession et sans payer, le propriétaire, toujours en présence d'une expropriation imminente, serait placé dans une position précaire qui ne lui permettrait pas de tirer de sa chose les fruits qu'elle peut produire. C'est pour l'indemniser de ce préjudice que la loi fait courir de plein droit à son profit les intérêts de l'indemnité, quand il s'est écoulé six mois depuis le jour fixé pour la prise de possession (1).

Le mode de paiement varie suivant les circonstances. Si tous les *ayant-droit* sont d'accord, et qu'il n'y ait aucun obstacle au paiement, chacun d'eux reçoit la portion d'indemnité qui lui revient; si les ayant-droit refusent de recevoir, l'administration leur fait des offres réelles qui, lorsqu'elles ont lieu dans les formes voulues par la loi, et qu'elles sont suivies d'une consignation, équivalent à un paiement (2). Il est inutile de faire des offres, lorsqu'il existe sur l'immeuble des inscriptions hypothécaires ou d'autres obstacles au paiement. Dans ce cas, à moins que tous les créanciers ne consentent à donner mainlevée de leurs inscriptions ou de leurs oppositions, il suffit que la somme soit consignée, pour être plus tard remise à qui de droit. Lorsque les obstacles ne portent que sur une portion du prix, on se contente de consigner une somme suf-

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 55, § 2°. Il résulte de la discussion de la Chambre des Députés que c'est ainsi que l'on doit entendre le second § de l'art. 55, qui présente quelque ambiguïté dans les termes (*voir* séance du 7 févr. 1833). En effet, le délai de six mois ne peut pas courir du jour de la décision du jury, puisqu'il est possible que la prise de possession soit fixée à un temps plus éloigné.

(2) *Id.* art. 53°. *P.* art. 1257 et suiv. du C. C.; 49 n° 7, 812 et suiv. du Cod. proc. civ.; et 1, 2, 3 du tarif. (Ord. de sept. 1833°.)

fisante pour garantir les droits des tiers ; le reste est remis au propriétaire (1).

566. La loi a voulu diminuer, autant que possible, les frais d'acquisition ; ainsi les contrats de vente qui peuvent avoir lieu à l'amiable, les quittances et tous les actes relatifs à l'acquisition des terrains, peuvent être passés dans la forme des actes administratifs. On peut aussi, quand on le juge convenable, les passer devant notaire. Ce dernier mode doit même être nécessairement employé quand les travaux se font pour le compte d'une compagnie concessionnaire, parce qu'il ne serait pas convenable de rendre les préfets agents nécessaires de ces compagnies (2). Tous les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances, et autres actes faits en vertu de la loi sur l'expropriation, sont visés pour timbre et enregistrés *gratis*, quand il y a lieu à enregistrement : ce qui doit s'entendre même des actes qui sont la conséquence de l'expropriation ; par exemple, de celui qui reporterait sur un autre immeuble l'hypothèque qui reposait sur l'immeuble exproprié (3). Enfin, les significations et notifications mentionnées dans la même loi peuvent être faites tant par les huissiers que par les agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice ; et l'article 29 du tarif décide qu'il n'est alloué aucune taxe aux agents de l'administration autorisés à instrumenter concurremment avec les huissiers.

567. Il peut arriver que les travaux qui ont donné lieu à l'expropriation pour cause d'utilité publique ne soient pas exécutés ; dans ce cas, l'État est propriétaire

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 54°.

(2) *Id.* art. 57°. (Séance de la Chambre des Députés du 13 mai 1833.)

(3) *Id.* art. 58°.

de terrains qui ne lui sont d'aucune utilité, et qu'il est dans son intérêt de revendre. Mais dès que la cause qui a motivé la dépossession des anciens propriétaires n'existe plus, il est juste, si ces propriétaires le requièrent, que les choses soient remises, à leur égard, dans leur ancien état : tel est le but de l'article 60 qui autorise les anciens propriétaires et leurs ayant-droit à rentrer en possession de leurs terrains, moyennant un prix qui, s'il n'est pas déterminé à l'amiable, est fixé par le jury, et ne peut excéder la somme qui avait été payée comme indemnité. Les propriétaires ne peuvent user de ce privilège que dans le délai de trois mois qui suit la publication faite, dans chaque commune, des terrains qu'on est dans le cas de revendre, et le contrat doit être passé dans le mois de la fixation du prix; sinon l'Etat peut vendre les terrains dans la forme ordinaire, et les adjuger aux personnes qui offrent les conditions les plus avantageuses. Cette rétrocession privilégiée ne s'applique qu'aux terrains dont l'expropriation a eu lieu malgré le propriétaire, et non à ceux dont il a exigé l'acquisition en vertu de l'article 50 de la loi (1). La forme de la rétrocession est déterminée par une ordonnance du 21 mars 1835.

La rétrocession peut-elle être réclamée à l'égard des parties de terrain qui resteraient libres après la confection des travaux? La solution affirmative de cette question ne peut faire aucun doute, quand on lit les articles 60 et 62. « Si des terrains acquis pour » des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette » destination, les anciens propriétaires et leurs ayant- » droit peuvent en demander la remise (60). » Voilà le principe général qui paraît devoir s'appliquer aussi

(1) Loi du 7 juill. 1833, art. 60, 61 et 62.

bien au cas où les terrains acquis restent tout entiers, qu'à celui où il n'en reste que des fractions. L'art. 62 prouve que cette dernière hypothèse est aussi réglée par l'article 60, puisqu'il dit que cet article 60 ne sera pas applicable aux terrains acquis sur la réquisition du propriétaire, *et qui resteraient disponibles après l'exécution des travaux*. Si l'article 60 ne s'appliquait pas aux terrains qui restent disponibles après l'exécution des travaux, il était inutile d'établir une exception pour ceux *qui ont été acquis sur la réquisition des propriétaires*. Cependant il résulte de la discussion qui a eu lieu devant la Chambre des Députés, que tel n'est point le sens donné à la loi par le commissaire du Roi et par le rapporteur de la commission; l'un et l'autre ont dit que l'article 60 ne devait recevoir son application que dans le cas où les travaux d'utilité publique ne seraient pas exécutés (1). Enfin, le rapporteur a dit formellement que l'article 60 est fait pour le cas où la propriété reste disponible tout entière, parce que l'entreprise a été abandonnée; et que l'article 62 est fait pour le cas où les travaux ont été terminés et où il reste une certaine portion du terrain exproprié disponible. « Il ne serait pas juste, a-t-il ajouté, d'accorder au propriétaire de ce terrain la même faculté qu'au propriétaire qui rentre dans la propriété de tout son terrain. »

Nous ferons remarquer d'abord que l'article 62 n'est pas aussi général qu'on le suppose, et qu'il s'applique seulement aux terrains *acquis sur la réquisition du propriétaire*, en vertu de l'article 50. On conçoit très-bien le motif de cette restriction; le propriétaire qui a forcé l'Etat à acquérir la totalité d'un fonds,

(1) V. la séance de la Chambre des Députés du 8 fév. 1833.

lorsqu'il n'avait besoin que d'une portion, n'a pas droit à la même faveur que le propriétaire exproprié malgré lui. Quant à ce dernier, il est impossible de voir une différence entre le cas où le fonds tout entier est inutile pour les travaux et celui où il n'en reste qu'une partie; dans l'une comme dans l'autre hypothèse, les principes constitutionnels veulent qu'il rentre dans les droits dont l'utilité publique n'exige plus de lui le sacrifice. C'est ainsi que nous croyons que doit être résolue la question, malgré l'autorité, imposante sans doute, mais non pas irréfragable, des deux orateurs que nous venons de citer (1).

568. La loi du 7 juill. 1833 remplace celle du 8 mars 1810 (v. art. 67); elle n'est relative comme elle qu'à l'*expropriation*, c'est-à-dire à l'enlèvement de la propriété de tout ou de partie d'un immeuble dans l'intérêt public et aux dommages qui en sont la suite pour le propriétaire exproprié. Quant aux simples détériorations, aux dommages, aux diminutions de jouissance, aux servitudes même qui altèrent sans doute le droit de propriété, mais qui ne l'enlèvent pas entièrement, il faut avoir recours aux lois spéciales qui règlent ces différentes matières. D'un autre côté, toutes les fois qu'il y a expropriation complète, c'est la loi du 7 juillet 1833 que l'on applique, à moins qu'il n'y soit dérogé en tout ou en partie par une loi spéciale. Enfin, quand une loi antérieure à celle du 7 juillet 1833 renvoie à la loi du 8 mars 1810, c'est à la première qu'il faut désormais se reporter.

(1) Nous avons indiqué, au chapitre des élections, tit. 1, ch. 6, l'art. 64 de la loi du 7 juillet 1833, qui autorise le propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique à faire compter pendant un an la contribution qu'il payait à l'occasion de cet immeuble, pour former son cens électoral ou d'éligibilité.

Nous aurons occasion dans le cours de cet ouvrage de faire l'application de ces principes. Nous nous contenterons de traiter dans le chapitre suivant de l'expropriation en matière de fortifications.

CHAPITRE II.

EXPROPRIATION POUR LA CONFECTION DES FORTIFICATIONS.

SOMMAIRE.

- 569. *Modifications apportées au droit commun pour les cas ordinaires.*
- 570. *Cas d'urgence.*
- 571. *Détermination des propriétés.*
- 572. *Offres faites aux particuliers.*
- 573. *Indemnité provisoire.*
- 574. *Effets de l'expropriation à l'égard des tiers.*
- 575. *Occupation temporaire des propriétés.*
- 576. *Temps au-delà duquel elle ne peut durer.*
- 577. *Cas de force majeure.*

569. L'expropriation nécessitée par les travaux qui ont pour objet la défense de l'État, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes, a lieu, dans les circonstances ordinaires, suivant la loi du 7 juillet 1833, sauf quelques modifications qui tiennent à la nature des choses, et que nous allons faire connaître.

Le droit de déclarer la paix et la guerre, de commander les armées, et, par suite, de faire tout ce qui est nécessaire à la sûreté du pays, rentre dans les attributions du pouvoir exécutif exercé par le Roi, sans le

concours des Chambres (1) ; par conséquent l'appréciation des circonstances qui constituent l'*utilité publique*, et la déclaration d'*utilité*, ne peuvent être soumises aux Chambres, quand il s'agit de fortifications, comme lorsqu'il s'agit de travaux ordinaires : cette déclaration sera donc toujours faite par *une ordonnance*. Mais il ne faut pas perdre de vue que la création de nouvelles fortifications est distincte du vote des fonds nécessaires pour les exécuter ; ce vote rentre, dans tous les cas, dans les attributions du pouvoir législatif. Si le contrôle des Chambres ne peut porter sur la confection même des travaux, à plus forte raison le plan de ces travaux ne peut-il être l'objet, dans son exécution, des réclamations de l'intérêt privé ; aussi toutes les formalités prescrites par le titre 2 de la loi du 7 juillet 1833, qui a pour but de provoquer les observations des propriétaires qu'il s'agit d'exproprier, et d'indiquer la manière d'y faire droit, sont-elles aussi peu applicables à la confection des travaux de fortification, que celles du titre premier qui détermine le mode de déclaration d'utilité publique. On applique, du reste, toutes les autres dispositions de cette loi, relatives à l'expropriation, aux droits des tiers, au règlement et au paiement de l'indemnité, à partir du titre 3 jusqu'à la fin (2).

570. Telle est la règle pour les cas ordinaires ; mais des événements imprévus peuvent surgir tout-à-coup, qui rendent *urgents* des travaux de défense. C'est pour

(1) Charles constit. art. 13. Le droit d'ériger une ville en place de guerre ou en poste militaire était attribué au Corps législatif par la loi du 11 juill. 1791 ; mais, depuis 1797, le pouvoir exécutif l'a seul exercé. (V. notamment le décret du 26 brum. an xiii.) La loi du 17 juill. 1819, art. 1^{er}, maintient à l'autorité royale cette prérogative, qui lui a été reconnue également par les deux Chambres, lors de la discussion de la loi du 30 mars 1831.

(2) Loi du 7 juill. 1833, art. 65^o.

ce cas exceptionnel qu'a été faite la loi du 30 mars 1831. Cette loi se référerait, dans plusieurs points, à la loi du 8 mars 1810, qui faisait le droit commun à l'époque de sa promulgation ; aujourd'hui il faut la combiner avec la loi du 7 juillet 1833, qui a remplacé la loi de 1810.

Le caractère d'urgence se fait sentir dans toute l'économie de la loi du 30 mars 1831. La déclaration d'utilité publique, la détermination des propriétés à exproprier, la fixation de l'indemnité, ont lieu par des actes qui se succèdent avec la plus grande rapidité. C'est le Roi qui, par une ordonnance, déclare à la fois l'*utilité* et l'*urgence* des travaux. Si les sommes nécessaires pour la confection de ces travaux ne peuvent pas être prises dans les crédits ouverts par les Chambres, et qu'on ne puisse leur en demander de nouveaux parce qu'elles ne sont pas réunies, un crédit extraordinaire est ouvert par une ordonnance du Roi, rendue sur l'avis du Conseil des ministres. Cette ordonnance est soumise aux Chambres, qui, dans leur plus prochaine session, sont appelées à la ratifier par une loi (1).

571. Ici commence une procédure dont on a cherché à concilier la célérité avec les intérêts des propriétaires. Le préfet qui reçoit une ordonnance royale prescrivant, dans son département, des travaux *urgents* pour la défense de l'État, est obligé d'en transmettre, dans les 24 heures, une ampliation au procureur du roi du tribunal dans l'arrondissement duquel sont situés les terrains qu'il s'agit d'exproprier, ainsi qu'au maire de la commune dont ils font partie. Chacun de ces deux magistrats a une mission particu-

1. Loi du 30 mars 1831, art. 1, 2, 15.

lière à remplir : le premier requiert du tribunal la nomination d'un juge-commissaire et d'un expert ; le second donne de la publicité à l'ordonnance , par des publications et des affiches et par tous les moyens possibles , afin que les tiers soient avertis. Les art. 3 , 4 , 5 , 6 , 7 , 8 (1) indiquent dans quels délais et dans quelle forme on opère. La loi met en présence sur les lieux : l'autorité militaire , représentée par un de ses agents ; le domaine de l'État , représenté par un agent et un expert nommés par le préfet ; et les parties intéressées , assistées de leur expert. Au milieu de ces intérêts contradictoires est placé le juge-commissaire , accompagné d'un expert nommé par le tribunal. La tâche de chacun est indiquée : l'agent militaire détermine , sans qu'il puisse y avoir de contestation de la part des tiers , les terrains dont la cession est nécessaire ; l'expert nommé par le préfet lève le plan des terrains qui désormais vont appartenir à l'État ; celui qui a été désigné par le tribunal recueille dans son procès-verbal tous les renseignements qui serviront de base plus tard à la fixation de l'indemnité , et il y consigne les observations de toutes les parties.

572. Avant de passer outre , il faut voir s'il ne serait pas possible d'abrégier les délais et de diminuer les frais par un arrangement à l'amiable. Pour y parvenir ,

(1) *V.* ces articles à l'*Appendice*. L'art. 4 n'oblige d'avertir que les propriétaires , les usufruitiers et autres personnes intéressées , telles que fermiers , locataires , ou occupants à quelque titre que ce soit. On doit comprendre dans les personnes intéressées celles qui ont des servitudes , quand elles sont connues. On n'est pas obligé d'avertir les créanciers ; mais ils peuvent intervenir , quand ils ont connaissance de l'expropriation. Il a été reconnu dans la discussion que les délais de cet article devaient être francs , c'est-à-dire qu'on ne devait compter ni le jour de la signification , ni le jour de l'hérédence. C'est ce qui a été décidé à propos des délais de la loi du 7 juillet 1833 par la Cour de cassation , le 11 juin 1836. *V.* note 2 de la page 629.

l'administration fait des offres aux parties capables de contracter ; et si elles acceptent , le contrat de vente est passé administrativement entre elles et le préfet. Dans le cas contraire , le tribunal doit , avec toute la célérité prescrite par l'art. 40 , prononcer l'expropriation et autoriser la mise en possession du préfet , dans un délai qui ne peut excéder 5 jours pour les propriétés non bâties , et 10 jours pour les propriétés bâties (1).

573. L'art. 40 de la loi du 30 mars 1831 avait pour but de concilier la célérité requise par les circonstances avec le principe de l'indemnité préalable , principe que le décret de 1810 avait violé , en autorisant la dépossSESSION , en cas d'urgence , avant le paiement de l'indemnité. Voici le système qu'il établissait : Le tribunal , en même temps qu'il prononçait l'expropriation et l'envoi en possession du préfet , réglait une indemnité pour les détenteurs ; cette indemnité était définitive et devait être payée avant la prise de possession. Il réglait aussi une indemnité pour le propriétaire , mais elle n'était qu'approximative et provisionnelle ; l'administration devait préalablement la consigner , sauf un règlement ultérieur et définitif qui devait être fait par le tribunal , dans la forme prescrite par la loi du 8 mars 1810. Mais ce système a été modifié par l'art. 66 de la loi du 7 juillet 1833 , ainsi conçu : « L'expropriation ou l'occupation temporaire , en cas d'urgence , des propriétés privées » qui sont jugées nécessaires pour des travaux de fortification , continueront d'avoir lieu conformément » aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831.

(1) Loi du 30 mars 1831 , art. 3 à 10^o.

» Toutefois, lorsque les propriétaires ou *autres intéressés* n'auront pas accepté *les offres de l'administration*, le règlement définitif des indemnités aura lieu conformément aux dispositions du titre 4 ci-dessus (c'est-à-dire par le jury).

» Seront également applicables aux expropriations suivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les articles 16, 17 et 20, ainsi que le titre 6 de la présente loi. »

Il résulte selon nous de cet article : 1° que la fixation et la consignation de l'indemnité provisoire avant la dépossession, sauf règlement ultérieur et définitif, existent toujours ; 2° que cette indemnité provisoire est attribuée non-seulement aux propriétaires, mais encore à *tous les intéressés*, comme le dit l'article 66 ; 3° que la fixation définitive n'est plus faite par le tribunal, mais par le jury spécial organisé conformément à la loi du 7 juillet 1833. Ces trois points nous semblent hors de toute contestation. Mais nous allons plus loin, et nous pensons que ce n'est plus le tribunal qui doit fixer l'indemnité provisoire. Nous fondons cette opinion sur l'esprit général de la loi de 1833 qui a voulu enlever aux tribunaux toutes les appréciations d'indemnité, à cause de l'exagération qu'ils mettaient dans leurs évaluations. Il est vrai que l'indemnité dont il s'agit ici n'est que provisionnelle ; mais il est certain qu'elle peut influencer beaucoup sur la fixation définitive : l'article 12 ne suppose même pas que cette dernière lui soit inférieure. Il nous semble que cette intention de la loi de 1833 est formellement exprimée dans le second paragraphe de l'article 66, qui renvoie le règlement devant le jury, quand les intéressés n'ont pas *accepté les offres de l'administration*. Ces offres constituent donc aujourd'hui

l'indemnité provisionnelle. Sous l'empire de la loi du 8 mars 1810, il était tout naturel que le tribunal qui prononçait sur l'indemnité définitive fixât aussi l'indemnité provisionnelle; aujourd'hui ce serait une chose tout-à-fait contraire au système du droit commun, auquel la loi exceptionnelle de 1831 se réfère évidemment sur ce point. Il faut donc décider que le rôle du tribunal se bornera à prononcer l'expropriation et à ordonner la mise en possession, sauf la consignation préalable des offres faites aux parties intéressées; et à nommer un directeur du jury pour faire, après la prise de possession, le règlement définitif de l'indemnité (1).

574. Le renvoi fait aux articles 16, 18 et 20 de la loi du 7 juillet 1833, abroge les deux derniers paragraphes de l'article 11 de notre loi qui contenaient une dérogation au système hypothécaire. Il faudra donc que le jugement d'expropriation ou l'acte de cession à l'amiable soit transcrit au bureau des hypothèques de l'arrondissement (16 de la loi du 7 juillet 1833). Les inscriptions, même celles des hypothèques légales, ne produiront d'effet qu'autant qu'elles seront prises dans la quinzaine de la transcription; et les créanciers inscrits ne pourront surenchérir, mais ils auront le droit d'exiger que l'indemnité soit fixée par le jury (17 *id.*). Les actions en revendication ou en résolution seront transportées sur le prix (38 *id.*). Le jugement ne pourra être attaqué devant la Cour de cassation que pour incompetence, excès de pouvoir et vice de forme (20 *id.*). On observera ensuite toutes

(1) MM. Gilton et Stourm, auteurs du *Code des municipalités*, ont une opinion différente, et pensent que le règlement provisoire doit toujours être fait par le tribunal. Il est fâcheux qu'en faisant la loi du 7 juillet 1833, on n'ait point mieux coordonné les dispositions de la loi du 30 mars 1831 avec le droit nouveau.

les formalités prescrites par le titre 4 de la loi du 7 juillet 1833, pour la mise en cause des parties intéressées et le règlement par jury. Le délai de l'art. 21 partira de la notification du jugement d'expropriation, conformément à l'article 15 qui devient ainsi applicable à cette matière (1). Si l'indemnité définitive est plus considérable que l'indemnité provisionnelle, l'excédant ne sera payé aux ayant-droit qu'autant qu'il n'y aura pas d'obstacle au paiement ; dans le cas contraire, l'administration consignera la somme et sera libérée.

575. Jusqu'ici nous avons parlé de l'*expropriation*. Mais il peut se faire que les travaux n'aient qu'une utilité temporaire, il serait alors préjudiciable pour l'État d'acquérir des terrains dont il n'a qu'un besoin momentané ; la loi l'autorise dans ce cas à *occuper temporairement* ces terrains. La procédure est la même que pour l'expropriation. Il faut une ordonnance du Roi déclarant l'utilité et l'urgence des travaux ; l'ordonnance est transmise au procureur du Roi et au maire ; on nomme un juge-instructeur, des experts, et l'on opère sur le terrain comme le prescrivent les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9. L'indemnité d'occupation, réglée de la même manière que l'indemnité de dépossession, savoir, provisoirement par l'administration et définitivement par le jury, est payée tous les six mois, soit au propriétaire, soit au fermier. À l'expiration de l'occupation, une nouvelle indemnité peut être due pour la détérioration des terrains, et pour la différence entre l'état des lieux

(1) Nous considérons l'article 15 comme applicable, bien que la loi ne le relate pas formellement ; parce que l'article 21, qui fait partie du tit. 4 déclaré applicable, suppose l'observation de l'art. 15 qu'on fait ainsi revivre indirectement.

au moment de la remise , et leur état constaté par le procès-verbal descriptif dressé au moment de l'occupation (1).

576. Si l'occupation temporaire n'a pas cessé dans le cours de la troisième année , le propriétaire n'est pas tenu de rester plus longtemps dans la position précaire où il est placé ; il peut exiger que l'Etat acquière la propriété , et lui adjuge une indemnité qui doit être évaluée d'après l'état du fonds au moment de l'occupation. Le fermier reçoit aussi une indemnité particulière pour le dommage que lui cause la dépossession. Ces différentes indemnités sont calculées et réglées d'après les principes du droit commun ; elles doivent comprendre non-seulement la valeur de la propriété , mais encore la réparation de tous les dommages causés par l'occupation temporaire ou par l'expropriation (2).

L'occupation temporaire n'est point autorisée à l'égard des propriétés bâties ; on a pensé qu'elle causerait aux propriétaires un préjudice presque aussi grand que l'expropriation. Il faudra donc , si des bâtiments sont indispensables pour la confection des fortifications , que l'Etat en acquière la propriété conformément aux règles que nous venons de poser (3).

Du reste , il faut appliquer ici tout le titre 6 de la loi du 7 juillet 1833 , relatif à la forme des actes de cession amiable , à la gratuité de l'enregistrement , à la consignation du prix , à la rétrocession et à l'imputation des contributions de l'immeuble dont le propriétaire a été exproprié pour former son cens électoral (4).

(1) Loi du 30 mars 1831 , art. 13 °.

Id. art. 14 °.

(3) *Id.* art. 13 , § 1 °.

(4) Loi du 7 juill. 1833 , art. 66 , et 56 à 64 °.

577. Toutes les règles que nous avons exposées sur l'expropriation peuvent recevoir des exceptions dans des cas fortuits et de force majeure , tels qu'incendie , inondation , rupture de digues , de ponts , etc. On avait proposé aux Chambres de prévoir ces différents événements , et de fixer , le cas arrivant , des formes abrégées à l'expropriation. Mais on a fait observer avec raison que les formalités qu'on voudrait établir , quelque succinctes qu'elles fussent , prendraient encore beaucoup trop de temps et n'auraient d'autre résultat que de rendre impossibles des mesures qui ne peuvent être efficaces que par la promptitude avec laquelle elles sont ordonnées et exécutées (1). Nul doute que l'administration ne puisse alors , sous sa responsabilité , disposer des propriétés privées dont le sacrifice est nécessaire au salut public , sauf le droit qu'ont les propriétaires de réclamer une indemnité qui est fixée d'après les règles ordinaires.

C'est par suite du même principe que , dans une ville en état de guerre , il suffit d'un ordre du Roi , du ministre de la guerre , du général d'armée , quelquefois même , dans les cas pressants , du gouverneur de la place , pour faire détruire dans l'intérieur tout ce qui pourrait gêner la circulation de l'artillerie et des troupes , et à l'extérieur tout ce qui pourrait mettre l'ennemi à couvert , ou favoriser son approche (2). Il y aura donc , dans ces différentes circonstances , exception aux règles ordinaires , sauf à celle qui prescrit le paiement d'une indemnité que l'urgence des événements ne permet pas de rendre préalable. Le Conseil d'état a établi sur ce point une distinction

(1) Moniteur du 8 juin 1833.

(2) Loi du 10 juill. 1791 , art. 7, 36 et 37 ; décret du 24 déc. 1811 , art. 52 , 92 , 93 , 94 et 95 ; instruct. du 14 therm. VII.

importante; il a décidé, dans son arrêt du 7 août 1835, que l'article 38 de la loi du 10 juillet 1791 n'accorde d'indemnité que pour les démolitions qui ont lieu *dans l'état de guerre*, en vertu d'un ordre du Roi ou du conseil de défense; mais non pour celles qui ont lieu pendant *l'état de siège* et en présence de l'ennemi (1).

CHAPITRE III.

DES EXPROPRIATIONS IMPLICITES. — DES MINES, MINIÈRES ET CARRIÈRES.

SOMMAIRE.

578. *Ce qu'on doit entendre par expropriation implicite.*

579. *Exception au droit commun relativement aux mines.*

§ I^{er}. Des mines.

580. *Qu'entend-on par mines?*

581. *De la recherche des mines.*

582. *De la concession des mines.*

583. *Effets de l'acte de concession faite au non-propriétaire.*

584. *Droits du propriétaire.*

585. *Obligations du concessionnaire vis-à-vis le superficiaire.*

586. *Obligations du concessionnaire sous le rapport de la police.*

§ II. Des minières.

587. *Exploitation des minières.*

(1) Pour connaître ce qui constitue l'état de guerre et l'état de siège, voir n° 223.

588. *Obligations du propriétaire vis-à-vis des maîtres de forges.*

589. *Exploitation des terres pyriteuses et alumineuses.*

§ III. Des carrières.

590. *Qu'entend-on par carrière ?*

591. *Mode d'exploitation des carrières et des tourbières.*

578. Il y a des cas où l'expropriation n'est pas prononcée par une disposition formelle, mais où elle résulte implicitement de lois d'intérêt général ou de décisions rendues par les organes de l'autorité en vertu d'une loi. Telle est l'expropriation qui résulte, pour les propriétaires de mines, des lois spéciales qui séparent la mine de la superficie, et permettent de faire de la première une concession particulière. Telle est encore l'attribution aux routes des portions de terrain nécessaires pour leur élargissement, etc. Nous traiterons de cette dernière expropriation quand nous nous occuperons des grandes routes et des chemins vicinaux. Nous nous contenterons d'expliquer ici la législation relative aux mines.

579. L'art. 552 du Code civil, après avoir posé en principe que le propriétaire du sol est propriétaire du dessus et du dessous, qu'il peut faire par conséquent toutes les fouilles qu'il juge à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, prévoit une exception dérivant de la législation sur les mines. Cette exception est fondée sur l'utilité générale : il ne faut pas que les richesses minéralogiques de notre sol restent enfouies ; il faut que leur exploitation, si importante et si difficile en même temps, soit opérée par des personnes ayant tous les moyens nécessaires pour la rendre profitable et pour éviter les dangers dont elle est entourée. Ce droit exceptionnel relatif

aux mines se trouve déjà consacré par un édit de Philippe le Bel de 1324. Il est régi aujourd'hui par la loi du 21 avril 1810, qui s'occupe non-seulement des mines, mais encore des minières et des carrières.

§ 1^{er}. Des mines.

580. « Sont considérées comme *mines*, dit l'art. 2 de la loi, celles connues pour contenir, en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques; du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, du bitume, de l'alun et des sulfates à base métallique. »

581. Les principes fondamentaux en cette matière sont, que la mine est une propriété distincte du terrain dans lequel elle se trouve, et qu'elle ne peut être exploitée que par ceux auxquels le gouvernement en a fait la concession, et sauf une indemnité au profit du propriétaire du sol et de l'inventeur de la mine.

La recherche des mines peut être faite soit par le propriétaire ou avec sa permission, soit malgré lui avec une autorisation du gouvernement donnée après avoir consulté l'administration des mines et entendu le propriétaire, et moyennant une indemnité préalable, qui, en cas de contestation, est réglée par le conseil de préfecture; même dans ce cas on ne peut, sans le consentement du propriétaire de la surface, faire des sondes, ouvrir des puits, etc., dans les enclos murés, ni dans les terrains attenants aux habitations ou clôtures murées, à la distance de 100 mètres desdites clôtures ou habitations (1).

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 5, 6, 10, 11 et 12.

582. Lorsqu'une mine a été découverte, tout individu, propriétaire, inventeur ou autre, a le droit d'en solliciter la concession, en justifiant des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux, et satisfaire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées. Les demandes en concession sont adressées au préfet par voie de simple pétition, et enregistrées à leur date sur un registre particulier. Le préfet ordonne, dans les 10 jours, de faire des publications et d'apposer des affiches aux lieux indiqués par la loi. Les publications ont lieu devant la maison commune et aux églises paroissiales, à la suite des offices, au moins une fois par mois, pendant la durée de l'apposition des affiches, qui est de 4 mois. Les demandes en concurrence et les oppositions sont admises devant le préfet jusqu'au dernier jour du délai des 4 mois. Elles sont notifiées par acte extrajudiciaire à la préfecture, où l'on fait mention de leur réception sur un registre dont il est donné communication à tous ceux qui le réquièrent. Les oppositions sont en outre notifiées aux parties intéressées. Dans le mois qui suit l'expiration des délais, le préfet, après avoir consulté l'ingénieur des mines et pris toutes les informations, transmet les pièces et son avis au ministre des travaux publics. Tant que l'ordonnance n'est pas rendue, les oppositions peuvent encore être formées devant le ministre ou devant le secrétaire général du Conseil d'état; mais, dans ce dernier cas, elles doivent avoir lieu par une requête signée et présentée par un avocat du Conseil, comme cela se pratique dans les affaires contentieuses. Lorsque l'opposition n'est fondée que sur des motifs de la compétence de l'administration, elle est appréciée par le Conseil d'état; mais si elle est motivée sur la propriété de la mine acquise antérieure-

ment en vertu d'une concession régulière, comme il s'agit alors d'une question de propriété, les parties sont préalablement renvoyées devant les tribunaux pour la faire juger. Enfin, il est définitivement statué sur la demande par une ordonnance délibérée en Conseil d'état (1). Une fois cette ordonnance rendue, lorsque toutes les formes ont été observées, elle ne peut plus être attaquée par la voie contentieuse, lors même que le réclamant prétendrait que la concession embrasse par erreur des mines qui sont sa propriété. La publicité donnée à la procédure l'a suffisamment averti; il ne pourrait se pourvoir que par la voie exceptionnelle, autorisée par l'art. 40 du décret du 12 juillet 1806 (2).

583. L'acte de concession fait après l'accomplissement des formalités prescrites, opère la division entre la propriété de la mine et celle de la surface; il crée une propriété nouvelle, et purge, dit la loi, en faveur du concessionnaire tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayant-droit. A partir de ce moment, la mine appartient au concessionnaire; il peut la transmettre comme tout autre bien, il peut en être exproprié dans les cas et suivant les formes prescrits pour les autres propriétés, avec cette différence toutefois qu'il ne peut la vendre par lots et séparément sans une autorisation préalable du gouvernement, donnée dans la même forme que la concession, parce que le partage modifierait le mode d'exploitation. La mine est un immeuble, par conséquent elle est susceptible d'être frappée par des privilèges et des hypothèques, du chef du concessionnaire, conformément aux dispo-

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 12 à 31.

(2) Arrêt du Conseil du 23 août 1820.

sitions du Code civil. Ainsi les personnes qui ont fourni des fonds pour les recherches de la mine, ou pour les travaux de construction de machines nécessaires à son exploitation, jouissent des privilèges de l'art. 2103, § 5, du Code civil (1).

584. Lorsque la mine a été concédée au propriétaire du sol, la même division a lieu; il existe toujours deux immeubles distincts l'un de l'autre, qui peuvent être hypothéqués et aliénés séparément. Lorsqu'elle est concédée à un tiers, le propriétaire conserve, sur le produit, un droit qui est déterminé par l'acte de concession; droit immobilier, bien que consistant en une somme d'argent, qui s'ajoute à la propriété de la surface, et qui est en même temps qu'elle affecté aux hypothèques du propriétaire. Enfin, l'inventeur aussi, quand il n'est pas concessionnaire, a droit à une indemnité qui est réglée par l'acte de concession (2).

585. L'exploitation de la mine impose au propriétaire de la surface l'obligation de souffrir les travaux d'exploitation; de son côté, le propriétaire de la mine est tenu de payer une indemnité qui est réglée au double de ce qu'aurait produit le terrain endommagé, quand il peut être restitué au bout d'un an à son ancienne culture. Mais lorsque les travaux ont rendu les terrains impropres à la culture, ou bien que l'occupation dure plus d'une année, le propriétaire de la surface peut requérir que les pièces de terres endommagées, ou dégradées sur une trop grande partie de leur surface, soient achetées en totalité par le propriétaire de la mine. L'indemnité, qui est du double de la valeur que les terrains avaient avant l'exploita-

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 7, 8, 19, 20 et 21.

(2) *Id.* art. 6, 16, 17, 18, 42.

tion de la mine, est réglée par le conseil de préfecture suivant les règles établies par la loi du 46 septembre 1807, quand elle se rapporte à des travaux antérieurs à la concession; quand elle est due pour des travaux postérieurs, elle est réglée par les tribunaux, après une expertise faite d'après les dispositions du Code de procédure civile. Cette distinction, qui résulte des articles 44 et 46 d'une part, et des articles 15 et 87 de l'autre, a été consacrée par un arrêt de la Cour de cassation du 21 avril 1823 (1); elle est fondée sur ce qu'après l'acte de concession, les droits des parties étant fixés, la question n'a plus rien d'administratif, et n'est plus qu'un simple règlement d'indemnité entre propriétaires. Le concessionnaire ne peut, sans le consentement formel du propriétaire de la surface, ouvrir des puits ou galeries, établir des machines ou magasins dans les enclos murés, cours, jardins, etc., ni dans les terrains attenant aux habitations ou clôtures murées dans la distance de 400 mètres (2).

586. L'exploitation des mines est soumise à la surveillance des ingénieurs des ponts et chaussées. La loi du 28 juillet 1791 prononçait dans certains cas la déchéance des concessionnaires. Cette disposition ne se trouve plus dans la loi du 21 avril 1810, et il existe entre ces deux lois cette différence, que la première ne conférait que des droits temporaires, et que dans le système de la seconde la concession est perpétuelle. Les articles 49 et 50 de cette dernière loi sont ainsi conçus : « Si l'exploitation est restreinte ou suspendue, de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 15, 44, 46, 87.

(2) *Id.* art. 11.

propriétaires , en rendront compte au ministre de l'intérieur pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. — Si l'exploitation compromet la sûreté publique , la conservation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitations de la surface, il y sera pourvu par le préfet, ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie. » Il résulte de l'esprit de la loi et de ces deux articles, que l'administration n'a que le droit de faire des injonctions au propriétaire, sans pouvoir révoquer la concession.

§ II. Des minières.

587. Les *minières* comprennent les minerais de fer dits d'alluvion , les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes (1).

L'exploitation des minières , ayant lieu à ciel découvert , est soumise à moins de restrictions que celle des mines ; elle doit seulement être précédée d'une permission de l'autorité , qui détermine les limites de l'exploitation , et qui en trace les règles sous les rapports de sûreté et de salubrité publiques. Si les minerais se trouvent dans les forêts soumises au régime forestier, l'exploitation ne peut en être faite qu'avec l'autorisation de l'administration forestière , et sous l'obligation de réparer le dégât qu'elle peut occasionner (2).

588. L'exploitation du fer d'alluvion peut être faite par le propriétaire du fonds ; mais il peut être tenu de livrer le minerai aux maîtres des forges légalement établies dans le voisinage , moyennant un prix réglé de gré à gré ou par experts. S'il suspend l'exploitation, ou n'exploite pas en quantité suffisante pour fournir aux besoins des usines, les maîtres de forges peuvent

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 57 et 58.

(2) *Id.* art. 57, 58 et 67.

obtenir la permission d'exploiter à sa place , moyennant le paiement du prix du minerai , et une indemnité pour la détérioration du terrain. Quand l'exploitation à ciel découvert n'est plus suffisante , et qu'il faut recourir aux galeries souterraines et aux travaux d'art , la concession peut en être faite dans la même forme que celle des mines , mais toujours à la charge par le concessionnaire d'approvisionner les usines du voisinage (1).

589. L'exploitation des terres pyriteuses et alumineuses , quand elle n'est pas faite par les propriétaires des fonds , peut être concédée à des tiers moyennant une indemnité réglée de gré à gré ou par experts (2).

§ III. Des carrières.

590. Les *carrières* renferment les ardoises , les grès , pierres à bâtir et autres , les marbres , granits , pierres à chaux , pierres à plâtre , les pozzolanes , les trass , les basaltes , les laves , les marnes , craies , sables , pierres à fusil , argiles , kaolin , terres à foulon , terres à poterie , les substances terreuses et les cailloux de toute nature , les terres pyriteuses regardées comme engrais ; le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines (3).

591. Les carrières et les tourbières ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain , ou de son consentement ; quand l'exploitation des carrières a lieu par galeries souterraines , elle est assujétie à l'autorisation et à la surveillance de la haute administration. Il en est de même , dans tous les cas , des tourbières (4).

(1-2-3-4) Loi du 21 avr. 1810, art. 4, 59 à 71, 81 et 86. Les carrières peuvent être exploitées malgré le propriétaire dans l'intérêt d'utilité publique, comme nous le verrons au titre de la voirie.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE VOLUME.

INTRODUCTION.

	Pages.
SECTION I ^{re} . Base philosophique du droit public.	1
SECTION II. Elément historique du droit public français.	15
SECTION III. Transformation de l'ancien droit public dans le droit constitutionnel en vigueur aujourd'hui.	22

LIVRE PREMIER.

DU POUVOIR ET DE SES DIFFÉRENTS ORGANES.

CHAPITRE I^{er}. Du pouvoir législatif.	41
SECTION I^{re}. Organisation des trois branches du pouvoir législatif.	45
§ I. Du Roi.	45
§ II. De la Chambre des Pairs.	57
§ III. De la Chambre des Députés.	59
SECTION II. De la confection et de l'abrogation des lois.	62
§ I. De l'initiative.	63
§ II. De la délibération et du vote.	66
§ III. De la sanction et de la promulgation.	67
§ IV. De l'abrogation des lois.	69
CHAPITRE II. Du pouvoir exécutif et de ses attributions.	80
CHAPITRE III. Des organes du pouvoir exécutif.	109
SECTION I^{re}. Organes du pouvoir exécutif central.	109
SECTION II. Répartition du pouvoir exécutif.	117
§ I. De l'autorité judiciaire.	120
§ II. De l'autorité administrative.	124
§ III. De l'autorité militaire.	129
§ IV. Circonscriptions ecclésiastiques, universitaires, financières, forestières, etc.	131
§ V. De quelques dispositions pénales spéciales aux fonctionnaires publics.	135

	Pages.
CHAPITRE IV. De l'autorité administrative considérée en elle-même et dans ses rapports avec l'autorité judiciaire. . .	140
SECTION I ^{re} . Unité d'administration.	141
SECTION II. Indépendance de l'administration. . .	145
SECTION III. De l'administration active et de l'administration contentieuse. . . .	160

LIVRE II.

DES PERSONNES SOUS LE POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC.

TITRE PREMIER.

DE LA QUALITÉ DES PERSONNES.

CHAPITRE I ^{er} . Des individus qui sont ou qui deviennent Français et citoyens.	167
CHAPITRE II. Comment les qualités de Français et de citoyen sont perdues et recouvrées.	180
CHAPITRE III. Des étrangers sous le rapport du droit public. . .	195

TITRE II.

DES DROITS NATURELS GARANTIS PAR LA LOI POLITIQUE.

CHAPITRE I ^{er} . De l'égalité et de la liberté.	201
SECTION I ^{re} . De l'égalité.	16.
SECTION II. De la liberté.	212
CHAPITRE II. Des restrictions au principe de la liberté individuelle.	222
CHAPITRE III. Restrictions à la liberté individuelle par suite de mesures préventives.	246
SECTION I ^{re} . Des associations.	16.
SECTION II. Des passe-ports.	255
SECTION III. Police sanitaire.	266
CHAPITRE IV. Port d'armes et droit de chasse.	274
CHAPITRE V. De la liberté d'industrie et des modifications qu'elle reçoit.	291
SECTION I ^{re} . Professions dont l'exercice est soumis à l'accomplissement de formalités particulières.	16.
SECTION II. Des offices vénaux.	311
SECTION III. Entreprises et établissements industriels soumis à une autorisation préalable ou à des règlements spéciaux. . .	320
§ 1. Autorisation préalable.	321

	<i>Pages.</i>
§ II. Industries réglementées.	336
CHAPITRE VI. Police du commerce.	340
SECTION I ^{re} . Institutions commerciales et industrielles.	16.
SECTION II. Des monnaies.	355
SECTION III. Des poids et mesures.	365
CHAPITRE VII. De la liberté dans ses rapports avec les actes de l'intelligence.	379
SECTION I ^{re} . De la liberté de la presse.	16.
SECTION II. De la liberté d'enseignement.	392
CHAPITRE VIII. De la liberté de conscience et des cultes.	399
SECTION I ^{re} . Principes généraux.	16.
SECTION II. Organisation des cultes.	406
§ I. Du culte catholique.	407
§ II. Des cultes calviniste et luthérien.	419
§ III. Du culte israélite.	422
SECTION III. Des appels comme d'abus.	424
CHAPITRE IX. De la propriété en général et de la propriété littéraire.	440
CHAPITRE X. De la propriété industrielle. — Brevets d'invention. — Marques des fabricants. — Enseignes des marchands.	456

TITRE III.

DES DROITS POLITIQUES.

CHAPITRE I ^{er} . Des droits d'élection et d'éligibilité législatives.	486
CHAPITRE II. Elections départementales.	516
CHAPITRE III. Elections municipales.	526
CHAPITRE IV. Elections départementales et municipales du département de la Seine.	544

TITRE IV.

DES CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES.

CHAPITRE I ^{er} . Du service militaire dans les armées actives.	551
SECTION I ^{re} . Du service militaire et des personnes qui en sont tenues.	552
SECTION II. Des opérations du recrutement et de la révision.	567
SECTION III. Des engagements, rengagements, remplacements et substitutions de numéros.	577

	Pages.
SECTION IV. De l'inscription maritime.	584
CHAPITRE II. Service de la garde nationale.	589
§ I. Du service ordinaire.	592
§ II. Du service de détachement.	601
§ III. Du service des corps détachés.	603
§ IV. De la garde nationale du département de la Seine.	608

TITRE V.

DES CHARGES QUI PORTENT SUR LA PROPRIÉTÉ.

CHAPITRE I ^{er} . De l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les cas ordinaires.	611
SECTION I ^{re} . De l'expropriation.	613
§ I. Des cas où elle a lieu et des choses qui en sont l'objet.	614
§ II. Déclaration d'utilité publique et détermination des propriétés à ex- proprier.	618
§ III. Du jugement d'expropriation et de ses effets.	623
SECTION II. Du règlement de l'indemnité.	633
§ I. Des offres de l'administration et de leur acceptation.	634
§ II. Règlement de l'indemnité par le jury.	643
CHAPITRE II. Expropriation pour la confection des fortifications.	658
CHAPITRE III. Des expropriations implicites. — Des mines, mi- nières et carrières.	668
§ I ^{er} . Des mines.	670
§ II. Des minières.	675
§ III. Des carrières.	676

FIN DE LA TABLE.



